

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

211^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 19 DICEMBRE 1984

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente ENRIQUES AGNOLETTI,
indi del vice presidente TEDESCO TATÒ

INDICE

CONGEDI E MISSIONI Pag. 3

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione:

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985)» (1027) (Approvato dalla Camera dei deputati)

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987» (1028) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE	3 e <i>passim</i>
BUFFONI (PSI)	24
NAPOLEONI (Sin. Ind.)	3
* ROSSI (PRI)	18
* SCHIETROMA (PSDI)	13
* STEFANI (PCI)	28

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del vice presidente ENRIQUES AGNOLETTI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

FILETTI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Fontanari, Loprieno, Pingitore, Pirolo, Pollidoro, Tomelleri, Ulianich, Vernaschi, Covi.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Vecchietti, a Parigi, per attività della Commissione politica del Consiglio d'Europa.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985)» (1027) (Approvato dalla Camera dei deputati);

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 e bilancio pluriennale per il triennio 1985-1987» (1028) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 1027 e 1028.

Proseguiamo nella discussione generale congiunta.

È iscritto a parlare il senatore Napoleoni. Ne ha facoltà.

NAPOLEONI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, comincerò con la legge finanziaria. La legge finanziaria, anche questo anno, possiede, a mio parere, una caratteristica negativa che è comune anche alle leggi finanziarie che l'hanno preceduta fino ad oggi, ma che, come proverò a dire, diventa quest'anno particolarmente significativa. Questa caratteristica negativa molto brevemente potrebbe essere espressa dicendo che in questa legge vi sono cose che non dovrebbero esservi, mentre, d'altra parte, non vi sono cose che dovrebbero esserci.

Comincio dal primo punto. In che senso in questa legge finanziaria, come del resto in quelle che l'hanno preceduta, vi sono cose che non dovrebbero esserci? Premetto che nei confronti della legge finanziaria per il 1985 questa affermazione potrebbe addirittura sembrare sorprendente, nel senso che questa legge si presenta sotto questo profilo migliore di quelle che l'hanno preceduta, giacchè si presenta, come si dice in un gergo che è diventato abituale, più pulita, cioè non vi è almeno l'aspetto tante volte descritto: quello di una diligenza presa d'assalto, su cui tutti vogliono salire non appena se la vedono passare davanti. Tuttavia, malgrado questa caratteristica, credo che questo giudizio vada mantenuto in quanto, quando parlo di cose che vi sono e non dovrebbero esservi, intendo riferirmi proprio e principalmente a quei tre blocchi di provvedimenti che sono per l'appunto diventati tradizionali nella legge finanziaria: la finanza locale, la sanità e la previdenza.

In realtà, se ben si guarda, le norme relative a questi tre settori sono incluse anche quest'anno nella legge finanziaria proprio perchè questi tre settori non sono regolati da leggi organiche che siano state elaborate ed approvate in corso d'anno: di modo che ogni

anno, quindi anche quest'anno, la legge finanziaria deve provvedere ad una funzione di supplenza in questo senso. E poichè, d'altra parte, la legge finanziaria, come è ovvio, può erogare fondi, ma non può procedere a modifiche e tanto meno a riforme di carattere istituzionale, si finisce sempre attraverso questo strumento per finanziare l'esistente così com'è. Perciò nei confronti di ciascuno di questi tre settori — e la sanità è forse l'esempio più tipico — in sede di finanziaria si finisce sempre con il dare un finanziamento che è nello stesso tempo insufficiente ed eccessivo; insufficiente, forse, rispetto al fabbisogno delle strutture esistenti, eccessivo rispetto alla qualità e alla quantità dei servizi che vengono resi.

In questo modo la legge finanziaria rischia di diventare (anzi, a mio parere, è diventata) una sorta di alibi. Con essa infatti comunque si provvede alle necessità di certi settori, per cui in corso d'anno si sa che alla fine si potrà fruire di questa elargizione di fondi. Quindi, proprio perchè in prospettiva esiste questa soluzione, di fatto la finanziaria costituisce oggettivamente — al di là delle intenzioni che non voglio giudicare — un alibi per non prendere in considerazione la riforma di questi settori, pure ritenuta da tutti necessaria.

In questo senso credo che si contravvenga sia alla lettera, sia allo spirito della riforma della contabilità pubblica, approvata dal Parlamento nel 1978. In altri termini, le norme relative a settori di questo tipo (finanza locale, sanità e previdenza), che dovrebbero far parte di quella porzione della legge finanziaria che si è abituati a considerare come facoltativa, di fatto vengono a diventare norme obbligatorie. In realtà, secondo la legge di riforma della contabilità, la legge finanziaria dovrebbe contenere solo tre cose obbligatorie: l'indicazione del ricorso al mercato, l'indicazione dell'ammontare dei fondi speciali e la cosiddetta modulazione temporale delle leggi pluriennali di spesa. Tutto il resto è facoltativo e, proprio in quanto tale, diventerebbe il punto per eccellenza in cui si manifesta il raccordo tra la politica di bilancio e la politica economica generale. Invece abbiamo ormai per abitu-

dine strutturato la legge finanziaria in maniera che di fatto — anche se nessuna norma lo stabilisce — ci sono alcuni finanziamenti che sono diventati essi stessi obbligatori, appunto per supplire ad una carenza legislativa nei confronti di settori decisivi nella vita civile ed economica del nostro paese.

Questo è per noi un primo motivo di perplessità; sia chiaro che tutte le leggi finanziarie precedenti hanno avuto questa caratteristica negativa, tuttavia, per ragioni che chiarirò in seguito, quest'anno tale caratteristica si presenta con connotazioni particolarmente preoccupanti.

Per quanto riguarda il secondo punto del mio discorso, le cose che dovrebbero esserci e non ci sono, per esaminare questo problema in maniera che non sembri esistere da parte mia una posizione in qualche modo pregiudiziale, prenderò le mosse da quell'esame della situazione oggettiva del paese che tiene massimamente conto degli elementi positivi verificatisi nel corso di quest'anno, qui ricordati da più di un oratore e che io richiamo brevissimamente per inquadrare il mio discorso. Elementi positivi — e il fatto che io li nomini semplicemente non significa che li sottovaluti — sono, sul terreno reale, il fatto che il prodotto interno lordo ha avuto uno sviluppo non trascurabile, intorno al 3 per cento; il fatto che vi è stato un inizio non irrilevante di rientro dalla inflazione; il fatto che, per quanto riguarda più specificamente il bilancio pubblico, vi è poca differenza — soprattutto per quanto riguarda il fabbisogno — tra il consuntivo e le previsioni. Su questo punto faccio qualche brevissima considerazione per richiamare il giudizio del relatore al bilancio il quale sottolinea che questo inizio di risanamento finanziario è tuttavia, almeno in parte, da imputare a fatti preoccupanti come, per esempio, che la spesa corrente continua ad essere difficilmente comprimibile, mentre gli investimenti in conto capitale hanno segnato il passo. Non insisto tuttavia su questo punto toccato dal relatore perchè voglio ragionare all'interno della ipotesi che un certo risanamento finanziario sia stato avviato. Il quarto ed ultimo elemento positivo è che è sembrato possibile

al Governo, sulla base di una certa politica delle entrate e di una certa politica delle spese, immaginare per l'anno venturo, sempre a proposito del fabbisogno, una previsione non dissimile da quella del 1984.

Potremmo allora dire, per lo meno in via ipotetica possiamo assumerlo come presupposto del ragionamento, che siamo sulla strada di un certo risanamento finanziario, per cui il Governo ha potuto elaborare una prospettiva di rientro che prevede per il 1988 l'annullamento del disavanzo di parte corrente. Sulle questioni del risanamento finanziario tornerò alla fine del mio intervento, in quanto è un problema che non riguarda semplicemente l'andamento del disavanzo, ma riguarda il finanziamento del disavanzo stesso, cioè la misura in cui il finanziamento debba essere monetario o meno, che è una questione assai delicata, che fa parte del discorso sul risanamento finanziario e sulla quale mi riservo di ritornare a chiusura del mio intervento. Per il momento assumo semplicemente che il risanamento finanziario non sia solo una prospettiva, ma un cammino nel quale ci si è già avviati.

A mio parere, tuttavia, il problema che sorge anche all'interno di questa ipotesi è il seguente: quale rapporto vi è tra il risanamento finanziario assunto per ipotesi — con le riserve che poi scioglierò — e l'uso, anzi vorrei più propriamente dire, la riassunzione del bilancio pubblico come strumento attivo di politica economica, non solo nel breve, ma anche nel medio periodo? Non ritengo che il risanamento finanziario di per sé non sia già un atto preciso di politica economica che incide sulla situazione generale; perciò sottolineo la qualificazione «attivo» dell'uso del bilancio come strumento di intervento della politica economica.

Credo, in realtà, e cercherò di dimostrarlo, che il puro e semplice risanamento finanziario, anche se è una condizione necessaria, non sia però una condizione sufficiente per immaginare quell'uso attivo del bilancio pubblico come strumento di politica economica che la rilevanza dei problemi del paese richiede. Anche questa è una questione che avrebbe potuto essere posta in occasione di tutte le precedenti leggi finanziarie: perchè

essa si pone come particolarmente rilevante a proposito di questa legge finanziaria e di quella dell'anno venturo? Io credo che ci siano due ragioni: la prima è in qualche modo ovvia e quasi tautologica, proprio perchè è quest'anno che si può supporre che un certo risanamento finanziario sia in corso, e proprio per questo possiamo porre il problema del suo rapporto con l'uso attivo del bilancio come strumento di politica economica. È ora che abbiamo dinanzi entrambi i termini di questo rapporto e possiamo pertanto porci il problema.

La seconda ragione, più sostanziale, è la seguente; credo che la questione che pongo sia particolarmente rilevante, soprattutto tenendo conto del modo in cui è avvenuto nel corso del 1984, e del modo in cui sta avvenendo, il rientro dall'inflazione. Su questo punto intendo soffermare la mia attenzione.

Abbiamo un sistema che presenta un'inflazione inferiore rispetto ad un anno fa; per il raggiungimento di questa situazione hanno agito vari fattori e, certamente, sono stati presenti fattori internazionali importanti. Tuttavia, credo che la causa più rilevante di questo abbassamento del tasso di inflazione sia costituita non semplicemente dalla diminuzione ma, addirittura, dalla caduta dell'incremento del costo del lavoro per unità di prodotto avvenuta durante il 1984.

Ricordo semplicemente che, mentre nel 1983 il costo del lavoro per unità di prodotto nell'industria in senso proprio era aumentato del 17 per cento, nel corso del 1984 il costo del lavoro per unità di prodotto nello stesso settore è aumentato soltanto del 7 per cento. È da ricordare anche (lo sottolineo, perchè è un elemento che mi servirà nel ragionamento successivo) che questa diminuzione del costo del lavoro per unità di prodotto nel corso del 1984 è avvenuta in concomitanza con un abbassamento dei salari reali, al netto delle imposte e dei contributi, di circa l'1 per cento.

Ebbene, ambedue questi dati rappresentano un'inversione di tendenza: è un'inversione di tendenza, infatti, il rallentamento dell'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto, così come costituisce un'inver-

sione di tendenza la diminuzione delle retribuzioni reali nette.

Ora questa circostanza, cioè l'abbassamento del costo del lavoro per unità di prodotto, non può essere giudicata — a mio parere — in termini sufficienti, vale a dire con sufficiente cognizione di causa, se non si tiene conto della situazione generale nel cui ambito tale diminuzione è avvenuta.

Credo che per descrivere questa situazione nella sua rilevanza rispetto al fenomeno che stiamo esaminando, vada tenuto conto di almeno tre elementi. Il primo è costituito dal fatto che questo andamento del costo del lavoro ha configurato — di fatto — la presenza nel paese di una sorta di politica dei redditi a senso unico, nel senso, cioè, che è soltanto sui redditi da lavoro dipendente che questa politica dei redditi ha avuto modo di esercitare i suoi effetti; certamente il provvedimento Visentini, adesso diventato decreto-legge, rappresenta o meglio rappresenterebbe (uso il condizionale anche perchè si tratta di un provvedimento in atto, che deve essere ancora esaminato e convertito dal Parlamento) un correttivo all'attuale situazione.

Ripeto, rappresenta un correttivo a questa situazione per cui anche tenendo conto di tale circostanza il nostro Gruppo ha sempre dato su questo provvedimento un giudizio positivo, tant'è (desidero ricordarlo perchè la nostra posizione sia chiara su questo punto) che in questo ramo del Parlamento, se non si fosse dovuti arrivare ad un voto di fiducia, avremmo votato a favore del provvedimento stesso.

L'intervento svolto in quest'Aula dal senatore Cavazzuti è stato sufficientemente chiaro circa le ragioni del nostro giudizio, per cui non mi dilungherò in proposito. Tengo soltanto a sottolineare un aspetto di questa questione: proprio tenendo conto che nel corso dell'anno si era verificata — di fatto — una politica dei redditi a senso unico, anche sotto questo profilo abbiamo considerato questo provvedimento come un primo correttivo a questa situazione. Di fatto, però, questo correttivo durante l'anno non c'è stato: è intervenuto assai tardivamente e comunque, anche tenendo conto del fatto che

il decreto è stato emanato, permane una certa incertezza, anche se inferiore — forse — a quella di prima. Il provvedimento infatti deve ancora essere convertito e devo ricordare che proprio su questo terreno è già avvenuta una differenziazione tra decisioni prese a livello di Consiglio di ministri e vicenda parlamentare.

Quindi una incertezza su questo punto permane. Per non parlare poi del fatto che, anche ammettendo una «Visentini» approvata, non per questo la politica dei redditi potrebbe considerarsi realizzata in tutte le sue componenti; vi sono ancora dei redditi sui quali non si è agito, nè per ora si pensa di agire. Quando si discusse il decreto sul costo del lavoro, il nostro Gruppo, addirittura mediante emendamenti a quel decreto, tentò di delineare una politica dei redditi abbastanza compiuta, con un uso dello strumento fiscale che andava al di là dei redditi da lavoro autonomo (affrontando, ad esempio, la questione dei redditi da ricchezza finanziaria), ma anche in questo caso qui ci troviamo ancora in una situazione di incertezza.

Comunque sia, preme sottolineare che c'è stato questo primo elemento oggettivo che ha caratterizzato l'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto, che ha certo influito pesantemente, in senso positivo, sulla inflazione per cui c'è da dire che la dinamica dei redditi è stata frenata soltanto per quanto riguarda un reddito particolare.

Naturalmente la rilevanza della questione, non soltanto per le vicende che hanno caratterizzato il 1984, ma anche per le prospettive del futuro, risulta fortemente accentuata dal fatto che il Governo, ed in particolare il Ministro del tesoro, per ragioni del resto ineccepibili all'interno di questo meccanismo, deve prevedere per il 1985 un nuovo intervento sulle retribuzioni, cioè sui redditi da lavoro dipendente; intervento che — se comprendo la situazione del Ministro del tesoro — va anche al di là di quella cosiddetta sterilizzazione dell'inflazione che l'accorpamento delle aliquote IVA, presente nel provvedimento Visentini, esercita sull'indice della scala mobile.

Anche qui siamo di fronte ad una situa-

zione ambigua, che politicamente dovrebbe essere chiarita: da un lato, se si vuole continuare in questo tipo di manovra di rientro, non si può fare a meno di immaginare che debba esservi anche nel corso del 1985 una considerazione delle retribuzioni, e quindi un freno al movimento di questi redditi; dall'altro lato però, esattamente per le ragioni che hanno agito nel corso del 1984, si pone il problema della proponibilità politica e della fattibilità reale di un intervento di questo tipo.

Comunque, la questione che riguarda le retribuzioni e, quindi la politica dei redditi a senso unico, è stata il primo elemento che ha caratterizzato la situazione oggettiva entro la quale è avvenuto il rientro dall'inflazione sulla base del rallentamento del costo del lavoro per unità di prodotto.

La seconda circostanza riguarda la condizione dell'occupazione, problema di cui si riconosce la centralità da parte di tutti, ma per il quale poco si fa: anzi, secondo me, c'è qui una insufficienza nel modo stesso in cui il problema viene affrontato.

Faccio ancora riferimento a posizioni espresse dal Ministro del tesoro e colgo l'occasione per manifestare al Ministro stesso — poichè sto per fargli una critica — il mio apprezzamento per una abitudine che egli ha assunto e che mi sembra assai positiva, soprattutto nei riguardi dei rapporti col Parlamento; quella di presentare, in occasione delle relazioni sulla stima del fabbisogno di cassa, valutazioni di carattere generale sulla situazione, presentando, in particolare per quanto riguarda alcuni problemi dei testi, anche notevoli, ai quali in seguito farò riferimento.

Ma appunto mi pare che in uno di questi testi in cui si parla del problema dell'occupazione e della sua gravità vi sia, da parte del Ministro del tesoro, una posizione (che, del resto, credo non sia sua singolarmente, ma che piuttosto sia la rappresentazione di una posizione diffusa su questo punto), consistente nell'idea che la questione dell'occupazione sia riconducibile non totalmente, ma principalmente, per così dire, ad una questione di ulteriore sviluppo dell'industria da ottenersi attraverso una accentuazione ed un

miglioramento del livello di competitività dell'industria stessa sul mercato mondiale.

Ora, io non nego naturalmente che questo problema della competitività dell'industria sul mercato mondiale sia un problema reale (poichè ritengo che anzi sia un problema realissimo), ma sono d'altra parte convinto — e credo che questa sia oramai quasi una consapevolezza comune — che da quel lato poco ci si possa attendere per quanto riguarda l'aumento dell'occupazione. Il grado di competitività, infatti, viene esaltato proprio dall'andamento della produttività e, anche tenuto conto di previsioni molto favorevoli sull'andamento della domanda interna e mondiale, è molto difficile che l'andamento della produttività possa essere accompagnato da incrementi di occupazione all'interno dell'industria.

Mi è sembrato quasi, insomma, che attraverso questa impostazione si sia pensato che fosse da attendersi un'inversione di tendenza all'interno dell'industria rispetto a quella che oggi è una vera e propria espulsione di forza lavoro dal processo produttivo. Ebbene, non credo che questa sia una prospettiva possibile e quindi voglio semplicemente dire che anche su questo terreno (cioè la situazione oggettiva dell'occupazione, il suo essere un problema, il suo atteggiarsi verso di essa con determinate soluzioni) siamo di fronte ad un elemento negativo: il minore incremento del costo del lavoro per unità di prodotto, addirittura accompagnato da una diminuzione delle retribuzioni reali nette, si è realizzato, oltre che all'interno di una politica dei redditi a senso unico, anche all'interno di un problema occupazionale che non soltanto è grave oggettivamente, ma rispetto al quale sembra che non vi siano idee sufficienti per affrontarlo al livello che esso richiede.

Infine vi è una terza circostanza, se si vuole, determinabile in termini meno precisi ma non per questo meno pertinenti: cioè, proprio nelle situazioni in cui vi è un arresto e addirittura, forse, una tendenza alla diminuzione dei redditi reali, proprio in questa situazione, la questione del degrado della vita civile — e quindi delle condizioni di vita della gran massa della popolazione —

diventa più grave. Le questioni, quindi, dei servizi sociali, della struttura dei servizi sanitari, della scuola, dei trasporti, del disordine urbanistico, del degrado del territorio, di una amministrazione pubblica che è, molto spesso, inadempiente nei confronti del cittadino e così via, queste questioni, molto spesso trovano compensazione nel fatto che i redditi personali aumentano e perciò danno in qualche modo la possibilità, o anche soltanto l'illusione (che pure diventa un fatto reale) di poter risolvere privatamente i problemi che la struttura della vita civile non risolve. Invece anche questa possibilità, o illusione che sia, viene meno nel momento in cui la dinamica del reddito reale si arresta.

Allora, tutti quei problemi che avrebbero potuto essere meno presenti diventano invece in qualche modo dirimenti, sentiti dalla gente come questioni sempre meno sopportabili. Pertanto, anche tale questione, accanto a quella dell'occupazione e a quella della politica dei redditi a senso unico, diventa elemento rilevante per dare un giudizio politico sul modo in cui è avvenuto questo inizio di rientro dall'inflazione. Da ciò discendono, allora, due conseguenze: la prima è che — di nuovo con riferimento alla legge finanziaria — poichè a tali questioni nella legge finanziaria non si fa cenno, si deve concludere che sotto il profilo del raccordo, previsto dalla legge di contabilità nazionale, tra la politica di bilancio e la politica economica generale, gli elementi della manovra sono al di fuori della legge finanziaria. Già il senatore Riva ha ieri messo in evidenza questo punto, anch'io su di esso insisto e lo stesso senatore Donat-Cattin ieri ne parlava. In sostanza, gli elementi principali della manovra del Governo risiedono in una politica delle entrate che è al di fuori della legge finanziaria, che non sappiamo ancora bene come andrà a finire, ed in un intervento sulle retribuzioni anch'esso futuro, incerto e ancora tutto da definire.

L'elemento, però, che mi sembra più importante è che, perdurando questa situazione — ossia la situazione caratterizzata dai tre elementi prima citati — credo che diventerà sempre meno plausibile, sempre meno

politicamente praticabile e, comunque sia, sempre più ingiusto, fare ancora assegnamento su un rallentamento del costo del lavoro per unità di prodotto ai fini di un ulteriore rientro dall'inflazione.

Questa via, cioè, diventa una via sempre meno praticabile. Tuttavia, questo è il punto che vorrei sottolineare — ed anche in questo caso vi è un giudizio dell'onorevole Gorla che mi conforta in questo senso — la difficoltà che si troverebbe nel continuare il processo di rientro dell'inflazione, per il venir meno o per la minore praticabilità della linea lungo la quale finora ci si è mossi, si rifletterebbe sulla questione del risanamento finanziario, poichè difficoltà che si incontrassero sul terreno del rientro dell'inflazione avrebbero effetti sulla bilancia dei pagamenti; gli effetti sulla bilancia dei pagamenti, a loro volta, avrebbero effetti sullo sviluppo e sull'andamento del reddito reale, e questi effetti sull'andamento del reddito reale avrebbero certamente effetti anche sulle possibilità di operare dei risanamenti finanziari. Allora, a questo punto, sono in grado di affermare, se le cose che ho detto stanno in piedi, cosa significherebbe riappropriarsi, per così dire, del bilancio pubblico come strumento attivo di politica economica; riusare infatti il bilancio pubblico come uno strumento attivo di politica economica significherebbe affrontare queste questioni in maniera che il risanamento del bilancio possa proseguire lungo una via che sarebbe maestra: cioè, si avrebbe un risanamento finanziario tutto interno ad un risanamento reale per la situazione generale del paese. Quindi, il collegamento tra questione del bilancio e questione della situazione economica generale sarebbe un collegamento stabilito.

Ecco perchè allora, e anche qui posso sciogliere la seconda riserva, ho detto all'inizio che nella legge finanziaria non vi sono cose che invece dovrebbero esserci, che sono appunto le cose che affrontano questi problemi.

Quali potrebbero essere queste cose? Provo a nominarle rapidamente e, innanzitutto, posso enunciarle in relazione ai tre punti che ho detto poc'anzi. In primo luogo occorre-

rebbe organizzare, per così dire, la politica dei redditi, o se non vi piace questo termine, un controllo sulla dinamica dei redditi che fosse propriamente tale, che non fosse un intervento a senso unico, ma che riguardasse tutti i redditi, certamente i redditi derivanti dal lavoro dipendente, quelli da lavoro autonomo e quelli derivanti da ricchezza finanziaria. Questo è il primo punto che bisognerebbe affrontare, all'interno della politica dei redditi. Ma non vi è soltanto questo però; infatti, vi è una questione ulteriore che riguarda l'imposizione diretta in generale, e nomino questo problema all'interno della questione della politica dei redditi perchè, sebbene una revisione dell'imposizione, direi dell'IRPEF essenzialmente e del *fiscal drag* connesso all'IRPEF, ed eventualmente una modifica delle aliquote secondo me riguardino tutti i contribuenti, però questa questione almeno inizialmente ritengo riguardi maggiormente i contribuenti su cui — di fatto — è maggiore il carico fiscale. Quindi, nel corso stesso di una linea di perseguimento di una giustizia e di una equità tributaria, un esame attento delle condizioni attuali dell'imposizione diretta sarebbe certamente importante.

Credo, e a me piace maggiormente a questo riguardo concentrare l'attenzione sulla attenuazione, se si potesse, al limite, sulla limitazione del drenaggio fiscale più che su una modifica delle aliquote, che questo andrebbe fatto non tanto con il sistema delle detrazioni — che è un sistema farraginoso e poco efficace — quanto in maniera diretta, cioè commisurando le aliquote sui movimenti del reddito reale anzichè sui movimenti del reddito monetario, salvo poi riflettere, secondo il tasso di inflazione, l'importo che si fosse così calcolato. Al riguardo ho già sollevato tale questione in Commissione ed il Ministro del tesoro cortesemente mi ha fatto due osservazioni, più che due obiezioni, alle quali adesso voglio rispondere non certamente per fare polemica, ma perchè su questi problemi è bene intendersi in quanto sono di grande delicatezza.

La prima obiezione di un certo peso rivolta dal Ministro del tesoro, di un certo peso tecnico con un risvolto politico che va esami-

nato con grande attenzione, è che in sostanza il drenaggio fiscale è uno dei pochi stabilizzatori automatici che abbiamo per cui se lo toccassimo ci priveremmo di uno strumento di intervento contro l'inflazione. Concordo su tale giudizio, anzi, mi spingerei più in là nel dire che non soltanto è uno dei pochi stabilizzatori automatici che abbiamo ma che, forse, è il più efficace di tutti. Sorge qui un problema che non è tecnico, ma politico, e cioè: possiamo immaginare un processo di rientro che sia basato su uno stabilizzatore automatico che configura sostanzialmente una ingiustizia? L'ingiustizia è palese in quanto, quando le aliquote scattano a reddito reale fermo, è chiaro che configuriamo una progressività dell'imposta che non ha nulla a che vedere con quella stabilita dalla legge. Io non sottovaluto tale problema e allora tutto ciò va inserito in una politica fiscale più generale; non possiamo cioè usare questo argomento, anche se esso ha il suo rilievo tecnico che non disconosco.

La seconda osservazione fatta dal Ministro è anch'essa reale ed è che i problemi più importanti che pone la struttura fiscale italiana sono un po' diversi da quelli che si intende affrontare mediante la questione del *fiscal drag*, perchè riguardano essenzialmente il rapporto, diventato ormai anomalo, tra l'imposizione diretta e quella indiretta. Anche questa è un'osservazione che condivido, mi pare esatta, ma osserverei che una delle ragioni che hanno reso squilibrato questo rapporto è costituita proprio dal *fiscal drag*; quindi, non vedo come questa possa essere una obiezione ad intervenire in merito.

Queste dunque le cose che, a mio parere, avrebbero dovuto esserci in una legge finanziaria per quanto riguarda il punto relativo alla politica dei redditi.

Per quanto riguarda il secondo punto, quello relativo all'occupazione, credo che sia necessario un mutamento di prospettive, cioè l'obiettivo va perseguito esplicitamente, scorporandolo da tutta l'altra congerie di problemi esistenti nel paese, come problema principale e centrale, senza ipotizzare che la sua soluzione possa essere considerata — scusate se uso questo termine — come un

«sottoprodotto» di altre questioni, per esempio, quella della competitività dell'industria, che costituisce un obiettivo che deve essere perseguito in quanto va bene in se stesso ma che, in qualche modo, entra in conflitto addirittura col problema dell'occupazione.

Bisognerebbe parlare ancora molto sull'argomento, però richiamo l'attenzione essenzialmente su due punti. Innanzitutto, la situazione italiana, come del resto la situazione economica e sociale di tutti i paesi sviluppati del mondo, sta sempre più entrando in una fase in cui l'occupazione aggiuntiva può essere superata soltanto attraverso professioni e mestieri nuovi, che riguardano in parte i mutamenti tecnologici che avvengono all'interno dell'industria e che hanno riflessi fuori di essa, ma che dipendono anche da altro, cioè dalla necessità che si diffondano linee finora trascurate: la difesa dell'ambiente, la diffusione dei servizi sociali. Ricordo che c'è stato al riguardo un intervento assai interessante dell'Ente nazionale per l'energia atomica in Italia, che si è occupato del problema, predisponendo un lavoro pregevole sulle possibilità di occupazione nei mestieri nuovi esistenti in Italia, sull'esempio di un'indagine molto interessante fatta in America dalla quale vengono fuori prospettive interessanti di occupazione. Però, quello che più interessa — e anche lo studio dell'ENEA lo mette in evidenza — è che gli incrementi di occupazione in questi settori nuovi non ci si può attendere che vengano fuori per semplici meccanismi di mercato: il mercato su questo punto sarebbe carente, anche se funzionasse benissimo, proprio perchè si tratta di interessi, di obiettivi e, diciamo meglio, di convenienze che hanno una spiccata componente sociale molto difficilmente rilevabile all'interno di singole unità produttive. Di conseguenza, si configura un terreno di intervento e uno di quegli sviluppi politici che all'interno di una politica di bilancio, e quindi mediante lo strumento della legge finanziaria, dovrebbe essere attivato.

C'è poi una seconda questione strettamente collegata alla prima, presente nel dibattito culturale e tecnico del nostro paese e addirittura in Parlamento attraverso dei

disegni di legge: è la questione del servizio nazionale del lavoro, decisiva nel momento in cui non si può sperare che gli incrementi di occupazione si determinino come conseguenza di meccanismi di mercato. Ebbene, questa questione giace sepolta dalla polvere e nessuno la riprende in mano, mentre è assolutamente decisiva.

Se il bilancio venisse usato opportunamente come intervento attivo sull'occupazione, oltre ad aversi l'effetto positivo sull'occupazione se ne avrebbe un altro molto importante: il fatto cioè che il conflitto sociale o il sistema delle relazioni industriali (si dica come si vuole) proprio in un momento in cui esso rischia di accentuarsi (perchè nel 1985 molti contratti vengono a scadenza), verrebbe in qualche modo collocato entro un quadro in cui potrebbe essere meno aspro. È chiaro che tale conflitto sarà tanto più aspro quanto minori saranno le prospettive di occupazione. Sarebbe opportuno un contributo della politica di bilancio per rendere meno drammatico quel conflitto sociale verso il quale, in caso contrario, il nostro paese è inevitabilmente avviato.

Vi è un ultimo punto su cui vorrei richiamare l'attenzione. Anche in polemica con amici e colleghi, sono sempre stato cocciutamente convinto che la principale variabile interna cui è collegato il processo inflattivo sia il costo del lavoro per unità di prodotto. Ma attenzione (e anche questo è un problema di politica di bilancio): il costo del lavoro per unità di prodotto — scusate la notazione scolastica — è una grandezza che ha un numeratore e un denominatore. Non si può continuare ad agire sul numeratore, cioè sulla retribuzione, e molto poco sul denominatore, cioè sulla produttività. È vero che di fatto la produttività ha avuto nel nostro paese, proprio recentemente, sviluppi molto notevoli che si sono poi riflessi sull'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto. Penso però che la questione della produttività e perciò la questione del costo del lavoro per unità di prodotto, aggredita per così dire dal lato della produttività anziché da quello della retribuzione, dovrebbe formare oggetto di una precisa politica di bilancio. Si tratta in questo caso, più esattamente,

di politica industriale; richiamo ancora una volta (l'ho già fatto in Aula a proposito della legge per il Mezzogiorno, nonché in Commissione) le cose dette dal Ministro del tesoro a questo riguardo in una delle sue relazioni sul fabbisogno di cassa, dove c'è una configurazione di politica industriale sostanzialmente condivisibile. Ma il problema è che questo diventa oggetto di politica e non semplicemente rappresentazione di una necessità e di una esigenza, cosa che forse potrebbe fare l'opposizione, ma che non può certo fare il Governo il quale deve agire e non solo rappresentarsi delle esigenze.

Infine sull'ultima questione, quella riguardante le condizioni di vita, devo dire quanto segue, prendendo spunto da alcune cose interessanti che ho letto nei testi del Ministro del tesoro. Di fronte alle difficoltà che si incontrano nel finanziamento degli enti pubblici preposti a fornire servizi, viene affrontato il grossissimo problema del funzionamento del cosiddetto Stato sociale e quindi il problema della misura in cui i servizi forniti dagli enti pubblici debbano essere finanziati dai contribuenti e fino a che punto invece, facendo in un certo senso un passo indietro, non debba di nuovo esservi un contributo sostanzioso degli utenti di questi servizi. Non mi scandalizzo che questo problema venga affrontato. Gli esiti ai quali è arrivato in Italia questo «Stato sociale» suggeriscono ovviamente la necessità di affrontare un problema di questo tipo. Se però arriviamo al punto di dover affrontare un simile problema, mettendo cioè in discussione quella che era sembrata una ovvia linea da seguire, dobbiamo mettere in discussione problemi più vasti rispetto al semplice rapporto tra finanziamento del contribuente e finanziamento dell'utente. Secondo me la questione riguarda addirittura la funzione dell'ente pubblico. Si è da qualche anno affacciata in Italia l'ipotesi — cui faccio cenno come uno dei problemi che si dovrebbero affrontare, che finora è rimasto senza soluzione ma che non per questo non continua ad essere un problema — di immaginare l'ente pubblico, o almeno alcuni enti pubblici, o gli enti pubblici in alcune loro funzioni, non più come offerenti servizi, ma come richiedenti

servizi a nome della collettività, dando così luogo ad una integrazione di funzioni di interventi pubblici e di meccanismi di mercato che sarebbe assai interessante. Per mancanza di tempo non mi dilungo su questo aspetto. Voglio solo ricordare che siamo giunti ad un punto in cui si riesce difficilmente a configurare una politica di bilancio e quindi una legge finanziaria a livello dei problemi del paese, se non si affrontano questioni così rilevanti.

I riflessi che tutto ciò dovrebbe avere sul bilancio sono di due tipi: da un lato bisognerebbe legiferare durante l'anno e dall'altro lato, quando si affronta la legge finanziaria, si dovrebbe tener conto di ciò che si è già fatto sul piano legislativo per stabilire con la legge finanziaria dei flussi che siano connessi alle politiche che hanno trovato collocazione in certe norme, senza continuare nella attuale pratica per cui durante l'anno non si affronta nessun problema rilevante e quando si esamina la legge finanziaria non resta che finanziare le cose che esistono così come sono.

Gli argomenti che ho trattato riguardano le caratteristiche generali di questa legge finanziaria ossia ciò che vi è e che non dovrebbe esserci, ciò che non vi è e che invece dovrebbe esserci. Questo elemento rappresenta il principale motivo della nostra critica ai documenti che stiamo esaminando.

Dobbiamo anche avanzare delle critiche specifiche che accenno soltanto, in parte perchè se ne è già occupato ieri il senatore Riva, in parte perchè verranno in discussione durante l'esame del bilancio.

C'è una questione riguardante le partecipazioni statali. A noi non sta assolutamente bene la modifica apportata dalla Camera. Pensiamo sia una cosa grave e riteniamo che l'ordine del giorno della maggioranza non sia a ciò sufficiente, perchè un conto sono le leggi e un conto sono gli ordini del giorno. Pensiamo soprattutto al carattere sorprendente di questa circostanza, in quanto si riserva essenzialmente allo Stato, al Governo, una questione delicatissima di programmazione di un certo settore industriale, proprio nel momento in cui allo Stato, al Governo non si riconosce nessuna facoltà di

programmazione. Quindi ci sembra una situazione paradossale che dovrebbe essere eliminata e vi saranno dei nostri emendamenti in tal senso.

Analogamente c'è la questione della regolazione dei debiti pregressi, con particolare riguardo al problema dei consorzi agrari. Vi è poi quella che riguarda il bilancio della Difesa, che a noi sembra assolutamente inaccettabile, prevedendo una incidenza delle spese per la Difesa sul prodotto interno lordo che è andata crescendo, non si sa bene perchè e senza nessuna necessità: su questo aspetto porremo il problema.

C'è anche una questione che riguarda il Mezzogiorno, giacchè si verifica un fenomeno singolare, che in Commissione è stato fatto rilevare, secondo cui la nuova legge organica per il Mezzogiorno, di cui si è parlato così ampiamente, per il 1985 non ha una base finanziaria a seconda della modulazione.

Vengo all'ultima questione, anche se mi dispiace che il Ministro sia andato via.

PRESIDENTE. Al Ministro dispiace molto, ma è stato chiamato dal presidente Cosiga per una comunicazione urgente e ritornerà immediatamente: si scusa per questo.

NAPOLEONI. Naturalmente io vado avanti perchè non posso interrompere il mio intervento.

Vorrei ritornare per un momento alla questione del risanamento finanziario non considerandola più sotto il profilo del rapporto tra risanamento finanziario e risanamento dell'economia in generale, ma proprio al suo interno, cioè come problema di risanamento finanziario. Credo che qui ci sia una questione forse sottovalutata di modi di finanziamento del disavanzo. Tenendo conto che il disavanzo può essere finanziato in due modi, o con moneta o con titoli, in una situazione come quella italiana, in cui il rapporto tra il debito fruttifero e il prodotto interno lordo è altissimo e si va rapidamente avvicinando alla unità, sorge il problema, posto da molti, di come debba essere configurato il finanziamento del disavanzo, tra finanziamento monetario e finanziamento in

titoli, per far sì che questo rapporto non aumenti più, ma venga bloccato.

Del problema si è occupata a lungo la Commissione bilancio della Camera. C'è stata una memoria redatta da esperti guidati dal professor Spaventa su questo punto. Vengono fuori delle cose interessanti; ho fatto rapidamente alcuni conti che spero di non aver sbagliato, ma vorrei dare un'idea delle dimensioni del problema.

Se supponiamo per un momento che il saggio di interesse nominale medio sul debito pubblico in essere e il saggio nominale di crescita del prodotto interno lordo siano pressapoco uguali (diciamo in Italia intorno al 13 per cento) o comunque se supponiamo che la loro differenza sia trascurabile, allora il rapporto tra il debito fruttifero e il prodotto interno lordo dipende soltanto da tre variabili, cioè dal rapporto al prodotto interno lordo del fabbisogno al netto degli interessi, dal rapporto al prodotto interno lordo del fabbisogno totale e dalla quota del fabbisogno totale finanziato con moneta. Allora si può calcolare qual'è la percentuale di fabbisogno totale che dovrebbe essere finanziata con moneta anzichè con titoli, affinchè il rapporto del debito fruttifero sul prodotto interno lordo rimanga costante e non aumenti.

Tenuto conto dei dati italiani viene fuori che nel 1984 questa quota avrebbe dovuto essere del 40 per cento e nel 1985 di circa il 30 per cento, secondo le previsioni che si fanno su queste grandezze. Siamo quindi molto lontani dalla quota effettiva del finanziamento monetario sul fabbisogno complessivo.

Sollevo questo problema perchè al procedere in questo modo, con l'idea di allargare il finanziamento per il disavanzo mediante moneta per bloccare il rapporto debito-PIL, c'è un'obiezione molto precisa dell'istituto di emissione, una obiezione del tutto comprensibile, secondo la quale in questo modo, se il finanziamento monetario venisse portato a quel livello, i rischi di inflazione da eccesso di offerta di moneta sarebbero notevoli.

Questa posizione della Banca d'Italia solleva problemi tecnici assai complessi che

non voglio qui affrontare. Mi interessa un'altra questione: ammettiamo per un momento che vi sia un fondamento a questa posizione della Banca d'Italia; c'è un modo politico di rispondere a tale obiezione oppure no? A mio parere tale modo politico c'è ed in buona parte la Banca d'Italia fa questa obiezione appunto perchè non si trova di fronte a quella che sarebbe l'unica risposta politica possibile: cioè, se nel paese vi fosse una politica economica generale includente al suo interno forme di controllo generale della dinamica dei redditi monetari, in modo che gli incrementi dei redditi reali avvenissero all'interno non di forti incrementi di reddito monetari, allora vi sarebbe la garanzia per gli istituti di emissione che una creazione di base monetaria maggiore di quella attuale per il finanziamento del Tesoro potrebbe non avere effetti inflattivi. Ma se questo è vero, la questione certamente tecnica dei modi di finanziamento del disavanzo acquista immediatamente una rilevanza politica, perchè allora non si tratta tanto di mantenere fisso tecnicamente un certo rapporto aritmetico, non si tratta di volta in volta di decidere tecnicamente la composizione del finanziamento del disavanzo, ma si tratta di inserire la questione della composizione del finanziamento del disavanzo entro una politica generale che tolga a questo problema il pericolo di risvolti indesiderabili di carattere inflattivo. Quindi attraverso questa via solo apparentemente tecnica torniamo alla questione generale della politica economica.

A questo punto mi fermo, perchè in qualche modo ho chiuso il circolo. Concludo semplicemente dicendo che, a parte le questioni particolari che sollevaremo, il nostro giudizio negativo su questa legge finanziaria e su questa legge di bilancio risiede essenzialmente nel fatto che esse non configurano un uso attivo del bilancio per affrontare i problemi del paese. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Molte congratulazioni.*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Schietroma, Ne ha facoltà.

SCHIETROMA. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, in via di premessa di ordine

generale mi sembra opportuno sottolineare che il quadro dei conti pubblici e delle variabili macro-economiche che si va delineando per il 1984, conferma la interdipendenza che esiste tra la politica di bilancio e la politica dei redditi (prezzi e salari): vi è quindi la possibilità crescente — come diceva il collega Napoleoni — di conseguire gli obiettivi decisi, purchè si adottino le giuste impostazioni a partire dalla politica di bilancio.

Anche i più recenti dati contenuti nell'ultima relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1984 confermano pienamente tali valutazioni. Infatti la stima del fabbisogno del settore statale per il 1984 è di 93.000 miliardi: quindi lo scarto rispetto all'obiettivo iniziale di 90.800 miliardi è minore del 3 per cento, con un risultato largamente più significativo di quanto si è riusciti a fare negli anni precedenti; va sottolineato inoltre che questo risultato è stato conseguito nonostante importanti provvedimenti di entrata, come il condono edilizio, non siano stati approvati, mentre i tassi di interesse sono discesi in modo estremamente lento pur in un quadro di ripresa dell'economia.

Tutto ciò conferma che la politica di bilancio, lungi dall'essere considerata un fatto meramente recettivo e passivo, assume un significato estremamente propulsivo e attivo nel quadro della politica economica del Governo.

La caratteristica fondamentale della seconda lettura dei documenti finanziari per il 1985 è costituita da un approfondimento molto serio di tutto il problema delle cosiddette regolazioni debitorie. Al riguardo è opportuno ricordare che in 5^a Commissione si è sviluppata un'analisi molto dettagliata, sulla base anche di uno specifico rapporto informativo trasmesso dal Ministro del tesoro.

Al di là dei casi specifici che danno corpo alla operazione di regolazione contabile proposta dal Governo, da questo esame è emerso con chiarezza che esistono tuttora nel settore pubblico allargato una serie di centri di spesa i quali sono in condizione di erogare prestazioni e benefici che in termini di cassa si scaricano immediatamente sul

circuito della tesoreria statale, pur sottraendosi immediatamente ad una risultanza contabile in sede di bilancio. Si ripropone così il problema della attuale netta separazione dei due circuiti di bilancio e di tesoreria, tema questo sul quale è necessaria una riflessione tecnica molto approfondita, con l'obiettivo di ricondurre la tesoreria alla sua fisiologica e strumentale funzione di meccanismo servente del bilancio.

Inoltre questa vicenda sembra che abbia riproposto, a nostro avviso in modo clamoroso, il tema del controllo politico-parlamentare sui centri di spesa la cui finanza viene alimentata direttamente attraverso trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Purtroppo l'eccesso di enfaticizzazione che in questi anni è venuto ponendosi su una politica di bilancio tutta volta a conseguire risultati in termini di contenimento del fabbisogno, ha fatto rimanere nell'ombra una serie di delicate e complesse questioni organizzative tecnico-contabili che riguardano le modalità stesse dei rapporti tra centro e periferia nella erogazione della spesa.

Probabilmente è necessario che il Parlamento riattivi davvero con autentica convinzione quei canali di controllo che, sulla base dell'articolo 100 della Costituzione, sono stati in primo luogo realizzati attraverso i meccanismi previsti dalla legge n. 259 del 1958; è noto come questi meccanismi hanno trovato una specifica rispondenza a livello di procedure parlamentari: mi riferisco in primo luogo all'articolo 131 del nostro Regolamento.

A questo riguardo la 5^a Commissione permanente del Senato con una specifica iniziativa, che ha preso le mosse fin dalla metà del 1984, ha posto le premesse per una prima riattivazione di questa procedura di controllo finanziario. Non è certamente casuale, attraverso l'esame delle relazioni della Corte dei conti su tutti gli enti di gestione del sistema delle partecipazioni statali, ci si è potuti confrontare in concreto, sulla base di ben determinate risultanze contabili, con tutta la complessa tematica della funzione e degli obiettivi del sistema delle imprese pubbliche.

È probabilmente vero che in realtà il nostro Parlamento, nonostante una continua enfasi sulla esigenza di controllare l'attività di Governo, molto difficilmente riesce poi ad usare in modo concreto e calibrato, al di fuori di tentazioni puramente rituali, quegli strumenti specifici di controllo che esso stesso si è dato nei suoi Regolamenti.

È necessario pertanto cogliere proprio questa vicenda delle regolazioni debitorie e, più in generale, il dibattito sul tema dell'assetto delle partecipazioni statali, per tornare a lavorare in concreto sugli strumenti di controllo che il Regolamento ci mette a disposizione, a partire dalla procedura di esame delle relazioni della Corte dei conti.

Al riguardo voglio anche ricordare che il nostro Regolamento prevede la possibilità di attivare anche richieste di referto specifico alla Corte su determinati argomenti ai sensi dell'articolo 133: molto opportunamente la 5^a Commissione ha inteso utilizzare questo canale per chiedere alla Corte informazioni, notizie e proposte proprio sul tema delle regolazioni debitorie.

Ma l'esame presso la Commissione bilancio dei documenti finanziari per il 1985 ha riproposto altresì in termini estremamente puntuali il problema di un deciso rilancio degli strumenti di programmazione economica a medio termine. E per la verità in questo senso sono venute indicazioni molto precise sia dal dibattito in Commissione sia dallo stesso ministro Romita, il quale ha convenuto in pieno su questa esigenza.

Pertanto in questo contesto si colloca il problema di una piena messa a regime del bilancio pluriennale «programmatico». Ricordo a me stesso che nel disegno della riforma del 1978 questo documento costituiva l'essenziale raccordo tra la programmazione dei flussi finanziari e l'impostazione del piano a medio termine: proprio perchè se manca questo strumento viene meno il «ponte» tra questi due scenari programmatici.

Quest'anno il solo Ministro del tesoro, l'indefaticabile onorevole Gorla, a titolo sperimentale, ha presentato una prima esercitazione di bilancio pluriennale «programmatico»; ma è certamente necessario che per il 1986

Tesoro e Bilancio, coordinandosi opportunamente, rimettano al Parlamento la sezione programmatica del bilancio pluriennale appunto secondo una versione più aderente alla *ratio* della riforma del 1978.

Più in generale, a dispetto di ogni atteggiamento di scetticismo, occorre invece convenire che, se pur lentamente, viene assestandosi e completandosi il quadro della riforma del bilancio del 1978.

Lo schema organizzativo-procedurale della sessione di bilancio sta infatti ormai andando a regime.

In questo ramo del Parlamento, a riprova della sostanziale flessibilità degli strumenti regolamentari, si è riusciti anche quest'anno ad organizzare in modo efficace «per sessione» i lavori dedicati alla discussione dei documenti finanziari.

In seno alla Giunta per il Regolamento si è costituito un comitato ristretto che, anche valendosi dell'esperienza di questi due anni, sta studiando quei pochi, indispensabili, correttivi da introdurre formalmente, anche in via regolamentare, per riconoscere questo nuovo schema organizzativo della sessione di bilancio.

La situazione, quindi, lentamente va evolvendosi e non vi è dubbio che la materia è di obiettiva delicatezza e non tollera soluzioni affrettate o approssimative. Tuttavia nel corso del dibattito in questo ramo del Parlamento mi sembra che siano emerse, soprattutto in Commissione, alcune questioni specifiche che nel corso del 1985 potrebbero essere affrontate con maggior decisione.

Mi riferisco in particolare: *a*) alla esigenza, che ho già richiamato in precedenza, di procedere nella redazione della sezione programmatica del bilancio pluriennale; *b*) all'applicazione ulteriore del criterio della disaggregazione per progetti e per programmi dei capitoli di spesa, così come esplicitamente previsto nella legge n. 468; *c*) al riesame dell'attuale sdoppiamento dei fondi speciali nelle due sezioni «a legislazione vigente», inserita nel progetto di bilancio fin dall'inizio, e «programmatica», inserita nella finanziaria. Infatti la piena entrata a regime della sessione di bilancio, garantendo entro dicembre l'approvazione dei

documenti finanziari, elimina l'esigenza di avere un referente contabile al quale imputare le coperture per i provvedimenti *in itinere*, anche tenendo conto del fatto che nel corso della sessione vi è un sostanziale blocco della legislazione di spesa; a ciò va aggiunto che tale referente contabile comunque esiste già nel bilancio pluriennale a legislazione vigente ed è costituito dall'allegato C/3 che contiene, come è noto, le proiezioni dei fondi speciali.

La deliberazione in «finanziaria» di tutta l'area dei fondi speciali, quindi, non solo non impedisce di approvare eventualmente, ove necessario, leggi di spesa entro il 31 dicembre (riferendo la copertura ai fondi globali in gestione ed alla tabella C/3 per gli oneri pluriennali), ma in definitiva attribuisce maggiore chiarezza a tutta la decisione sulle risorse che si preordinano per le nuove iniziative.

In conclusione, le direttrici di marcia lungo cui è necessario proseguire sono, a mio avviso, le seguenti: stabilizzare la sessione di bilancio introducendo alcune limitate modifiche al Regolamento del Senato; proseguire in una più chiara e significativa articolazione dei documenti di bilancio, introducendo quelle correzioni prima indicate relative in particolare ai fondi speciali ed alle rappresentazioni dei capitoli per programmi e per progetti; presentare al Parlamento la sezione programmatica del bilancio pluriennale; procedere con convinzione lungo la strada della piena riattivazione delle procedure di controllo finanziarie previste dall'articolo 131 del nostro Regolamento.

Riteniamo infatti necessario abituarsi a considerare il controllo finanziario del Parlamento sia sulla impostazione delle coperture delle nuove leggi di spesa o di minore entrata, sia sulla gestione del denaro pubblico, quale emerge dalle relazioni della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati, come una funzione per l'esercizio della quale non si sta necessariamente in posizione di maggioranza e di minoranza, ma, in primo luogo, in una sorta di posizione *super partes* che ha come primo obiettivo fondamentale e generale la corretta gestione delle risorse della collettività.

In definitiva e per accennare meglio al concreto, onorevoli colleghi, noi per primi abbiamo sempre sostenuto e continuiamo a credere che i documenti di bilancio debbono essere strumenti attivi di politica economica e che il confronto su di essi deve essere adeguato all'impegno che la loro discussione richiede e in ogni caso utile almeno in relazione ai più grossi nodi politici che emergono dalla realtà del paese.

E le vere emergenze, oggi, conclamate impellenti dalla dura realtà quotidiana, a parte il problema fondamentale del contenimento del *deficit* pubblico, sono a nostro avviso soprattutto l'occupazione, la casa e la giustizia.

Quanto alla giustizia, che è purtoppo da sempre la cenerentola del nostro bilancio, non v'è chi non veda come il fatto di dover fronteggiare e provvedere a processare il terrorismo e contestualmente la malavita organizzata, naturalmente senza cambiare le regole del gioco e nel pieno rispetto di ogni usuale garantismo, ha messo in grave tensione di esercizio l'intero apparato, soprattutto ora dopo non ben calcolati provvedimenti di normalizzazione di termini e di non sperimentate competenze deliberate necessariamente senza revisioni di circoscrizioni e redistribuzione di organici.

Ed allo stesso modo, non v'è chi non veda come sia quanto meno inadeguato un provvedimento che ancora una volta si limiti soltanto a prorogare gli sfratti. Il problema della casa si risolve davvero costruendo case; a questo riguardo il Governo le sue idee le ha avute, le ha e ce le ha ripetutamente proposte. Non so se, come legislatori, possiamo dire la stessa cosa.

Il discorso sul problema dell'occupazione è indubbiamente più complessivo almeno nel senso che presuppone un esame esauriente, pure di prospettiva, su tutto il nostro sistema, quale esso è — e quale dovrebbe essere nell'incalzare delle innovazioni — sotto il profilo della sua validità civile e sociale, ma anche della sua tenuta produttiva, nel contesto interno ed internazionale.

Come abbiamo visto, le regole per un serio confronto, che deve essere anche e soprat-

tutto di merito, ci sono, ma non si può dire che le utilizziamo a dovere e sino in fondo.

La prima di dette regole è costituita dalla legge finanziaria che però per prima cosa non deve essere un *corpus iuris* infarcito di corpi estranei alla manovra a breve, con il rischio di farci impegnare nell'effimero. E mi spiego. Puntualmente negli ultimi mesi dell'anno vengono al pettine del Parlamento i nodi della pubblica finanza con un intrecchio molto vasto e davvero complesso di tematiche socio-economiche. Sappiamo per esperienza che è una matassa difficile da sgrovigliare, in tempi come quelli che viviamo; e ancora più difficile è da conciliare questa matassa con il precetto costituzionale, il quale prescrive che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ricordo che è proprio da ciò che è sorta l'esigenza di introdurre nel congegno della contabilità statale questo ingranaggio del tutto nuovo, rappresentato appunto dalla legge finanziaria.

Questo provvedimento, da approvare in concomitanza con l'approvazione del bilancio di previsione, ha dunque l'evidente funzione di consentirci di «aggiustare» anno per anno la legislazione ordinaria che regola le entrate e le spese della finanza statale (gran parte della quale è ormai finanza di trasferimento) così da rattoppare, se mi consentite l'espressione, e da allungare all'occorrenza, per quanto è possibile oggi, in periodo di vacche magre, quella insufficiente coperta che con crescente difficoltà riesce — tirata di qua e di là — a coprire un davvero idropico organismo sempre più obeso di debiti e di interessi passivi. Sapete bene che non esagero.

Siamo così passati da un bilancio definito sulla base della «legislazione di merito» esistente, a un bilancio che traduce nelle sue cifre — mediante le modificazioni apportate appunto precariamente anno per anno alla legislazione stessa attraverso la legge finanziaria — una manovra a breve di finanza pubblica.

Il pericolo qual è? Già la Corte dei conti non ha mancato di rilevare quanto alcuni di noi ci stiamo dicendo da qualche tempo:

attraverso una simile legge usata come *omnibus*, dove si cambia occasionalmente un po' per parte e un po' di tutto — e che rischia di essere quindi praticamente sostitutiva degli interventi organici da realizzare meditatamente nelle rispettive appropriate sedi legislative entro un quadro generale di programmazione, come testualmente si esprime la Corte — si rischia davvero di far perdere stabilità, coerenza e funzionalità al sistema e all'azione di governo. Nella sua relazione sul rendiconto generale dello Stato nel 1983, la Corte a tal fine giustifica allo stesso modo la necessità di serie modifiche anche legislative al Ministero del bilancio.

Discorsi pressochè analoghi si leggono in sentenze della Corte costituzionale. In sostanza il timore è che si istituzionalizzi il metodo di vivere alla giornata e di guardare al giorno dopo, senza darsi pena nemmeno del dopodomani.

Non voglio dire che, specie nelle condizioni di oggi, la legge finanziaria non sia necessaria — da questo come da tutti i miei interventi si evince che io sono, per tante ragioni, tra i più convinti assertori della riforma del 1978 — e meno che mai intendo dire che quella sottoposta oggi al nostro esame non sia provvida e non debba essere approvata. Ma anche la manovra a breve — questo concetto voglio ribadire — deve collocarsi sicuramente in un disegno di strategia generale che invece da tempo non c'è, se mai c'è stato; e intendo ancora una volta richiamare la mia e la vostra attenzione sul fatto che le cose non possono andare avanti così all'infinito perchè, senza un preciso e contestuale riferimento rappresentato appunto da un adeguato piano programmatico, il meccanismo sul quale con la legge n. 468 del 1978 il sistema della contabilità pubblica si è modellato rischierebbe alla lunga, nonostante ogni buon volere, di diventare degenerativo e fuorviante attraverso un uso necessitato, portato al di là dell'emergenza finanziaria che il paese si trova da anni ad attraversare.

Potremmo produrre, in altri termini, l'assuefazione all'effimero, come dicevo, se ci distraessimo dall'esigenza di dover operare invece organizzativamente sul sistema in

una visione programmata ed unitaria — che la manovra sia a breve o a medio tempo — necessariamente innovando ogni parte che risulti abbisognevole di rinnovo, che un passato ricco di tante distorsioni purtroppo è venuto accumulando: dalle relazioni industriali e dalla produzione, alla previdenza e alla sanità, dall'istruzione e dai servizi pubblici, all'ordine e al funzionamento dell'amministrazione, alla finanza locale, ai controlli, alla giustizia, allo sviluppo del Mezzogiorno e così via.

Ma in tale situazione di groviglio difficile a districarsi, quando tutti ci diciamo convinti assertori del primato della programmazione, mi domando che dibattiti e con quali risultati abbiamo sviluppato quest'anno o anche lo scorso anno e magari negli anni ancora precedenti perchè l'orizzonte sia visto con il contributo ravvicinato di tutti, certamente in spirito realistico, di grande respiro e sempre nella sua dimensione naturale, ma anche ben al di là degli argomenti dell'immediato confronto.

È stato detto, e noi siamo d'accordo, che il bilancio non deve essere solamente questione — pur tanto importante — di tagli, ripiani, rigore, contenimento e tetti; anzi è proprio questo pressochè disperato stato di necessità, il quale non consente tregue e rinvii e che ogni anno di più ci afferra alla gola — basta guardare le cifre: stiamo con un debito che sfiora il 90 per cento del prodotto interno lordo! — ad obbligarci a riflettere a me pare non già e non più in termini di rimedi non risolutivi, bensì di validi programmi di riforme e in particolare di riforma di certe riforme perverse.

Il discorso sui servizi e... sui disservizi ci porterebbe lontano; se probabilmente è vero che spendiamo troppo (peraltro esistono obblighi sociali che non consentono riduzioni drastiche ed improvvise degli oneri finanziari), è certo comunque che non sempre spendiamo bene.

E va comunque riconosciuto alla Commissione bilancio della Camera il merito di aver fatto emergere in modo sinora inusitato la questione del debito pubblico attraverso lo studio del gruppo coordinato da Spaventa e gli ulteriori sviluppi che se ne potranno

avere sul piano legislativo. Un debito pubblico della dimensione di quello del nostro paese rende, infatti, estremamente precarie le fondamenta su cui poggia l'intero sistema economico.

Un disavanzo troppo alto è, infine, tanto più ingiustificabile quanto tutta la spesa in conto capitale non va ad investimenti produttivi o socialmente utili; una parte va ancora, come sapete, ad interventi che, pur se necessitati, sono assistenzialistici e una parte purtroppo va ancora al ripiano di perdite di imprese pubbliche, che negli scorsi anni al deficit statale hanno contribuito in modo spesso massiccio.

È stato quindi di particolare interesse ascoltare le ricette dei presidenti degli enti per una guarigione che sia davvero duratura, ma di non minore interesse sarà quanto ci risulterà e quanto sapremo argomentare dalla riattivazione del canale istituzionale disposta, come ho accennato agli inizi, dalla nostra 5ª Commissione per dar seguito alle relazioni della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 131 del nostro Regolamento.

La preoccupazione, dunque, non è tanto o solamente per il volume della spesa pubblica, ma ancora di più per la sua efficienza, dovendo dare attuazione ad una politica economica di attacco nel suo complesso, volta appunto ad agganciare durevolmente la economia italiana alla ripresa mondiale, certamente attraverso lo sviluppo di insieme della competitività del nostro sistema industriale pubblico e privato, ma altresì mediante l'indispensabile recupero di adeguati spazi per gli investimenti produttivi e soprattutto mediante comportamenti rigorosi e coerenti in ogni campo.

La nuova frontiera è per tutti in buona sostanza quella della piena occupazione e su di essa la classe politica tutta intera deve essere pronta a giocare senza riserve la propria credibilità non lasciando nulla di intentato.

Si tratta di vedere se tra dieci anni, nel 1995, vi sarà una richiesta di lavoro capace di assorbire le nuove leve, come è previsto per gli altri paesi industrializzati; si tratta di vedere quali saranno le caratteristiche strutturali di quella occupazione; si tratta di vedere, quindi, in tali previsioni, che cosa

dobbiamo fare nel frattempo: evidentemente tutto meno che arroccarci nel passato.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, è stato osservato giustamente che il genere umano è alle soglie di un'avventura intellettuale e sociale senza precedenti nella storia per ampiezza di prospettive e larghezza di opportunità.

Il mutamento non è solamente irreversibile ma manifesta un'accelerazione crescente in connessione con gli sviluppi dell'elettronica e delle tecnologie della informazione, configurando una prospettiva di rottura drastica degli equilibri esistenti se il mutamento stesso non è assecondato, se non addirittura dominato, in questa fase di dura e difficile transizione.

E non c'è tempo da perdere: il progresso non si ferma per aspettare noi. E se, in una situazione di tanto dinamica competitività da parte di tutti gli altri paesi industrializzati, non reagiamo in modo globalmente valido proprio nel campo economico-finanziario, non riusciremo a difendere nemmeno l'esistente, ben sapendo peraltro che questa comunque non sarebbe una utile prospettiva: riuscire infatti a difendere l'esistente dovrebbe considerarsi già di per sé, per tante ragioni, una sconfitta.

È tutt'altro che facile, lo sappiamo benissimo; peraltro nel campo economico-finanziario, facendo i conti dello Stato, non si tratta di metterci d'accordo soltanto sulle parole.

Ma se abbiamo affrontato il terrorismo meglio che altrove, se oggi affrontiamo con decisione e coraggio fenomeni secolari come la mafia e la camorra, se non ci è stato vietato il nostro recupero dal precipizio dell'inflazione, dipende da noi, onorevoli colleghi; ogni sfida è accettabile perchè nessuna vittoria è impossibile. (*Applausi dal centro-sinistra e dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Rossi. Ne ha facoltà.

* ROSSI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, come hanno già fatto alcuni colleghi, anche io mi accingo, a nome del Gruppo repubblicano, a valutare — accanto alla legge finanziaria e al bilancio dello Stato per il 1985, che ci auguriamo

siano approvati in tempo ed opereremo onde evitare, per il secondo anno consecutivo, il ricorso all'esercizio provvisorio — le prospettive della manovra economica di rientro dall'inflazione e di ripresa di uno stabile sviluppo per i prossimi anni anche alla luce di quanto è avvenuto nel 1984, che non è poco, nè poco rilevante.

Se giudichiamo l'anno che si conclude sulla base dei dati di consuntivo, non possiamo non rilevare alcuni fatti positivi che dipendono anche, ma non solo, dalle azioni realizzate dal Governo nel corso dell'anno. L'inflazione, in media annua, risulta del 10,9 per cento, abbastanza vicina al tasso programmato; a dicembre il tasso tendenziale dovrebbe situarsi intorno al 9 per cento. Questo risultato è dovuto essenzialmente al contenimento della dinamica salariale nell'industria, come hanno del resto già rilevato altri senatori che sono intervenuti nel dibattito, e a notevoli recuperi di produttività. Le retribuzioni lorde per dipendente sono, infatti, aumentate in media dell'11,2 per cento (dell'11 per cento nelle industrie manifatturiere e del 13 per cento nel pubblico impiego). Nel settore industriale il valore aggiunto è aumentato del 3,8 per cento in termini reali, e gli ultimi dati di ottobre sembrano confermare, anzi accentuare, la tendenza alla ripresa della produzione industriale.

L'occupazione, al contrario, è diminuita del 2,4 per cento; la produttività per dipendente è salita del 6,4 per cento rispetto al 1983, in media con gli incrementi fatti registrare negli altri paesi, mentre — considerando la produttività per ora lavorata — l'incremento è del 4 per cento. Contrariamente all'anno scorso sono aumentate le ore lavorate per addetto, rallentando il costo medio del lavoro dal 16 per cento del 1983 all'11-12 per cento del 1984. Il costo del lavoro per unità di prodotto nell'industria è pertanto aumentato — lo ricordava poco fa il senatore Napoleoni — di poco più del 6 per cento, contro il 15 per cento del 1983. Per la prima volta da diversi anni a questa parte si sono registrati tassi di profitto positivi, soprattutto dopo il 1979.

La nostra ripresa è stata aiutata indubbiamente anche dal costo delle materie prime,

che si colloca intorno a un + 11 per cento, e i costi unitari totali nell'industria sono cresciuti solo del 9 per cento. Il 1984 è quindi un anno di ripresa. Il prodotto interno lordo aumenta in termini reali del 2,8 per cento contro il 2 per cento delle previsioni. La produzione industriale è cresciuta del 3,8 per cento, trainata anche dalle esportazioni, ma non meno da un certo risveglio della domanda interna. Gli investimenti fissi lordi (una sottolineatura che a noi sembra opportuno fare), dopo anni di andamento negativo, cresceranno a un tasso reale del 2,2 per cento.

Un primo timido freno è stato infine posto all'espansione del disavanzo pubblico, raggiungendo l'obiettivo dei 96.000 miliardi, pari al 15,7 per cento del prodotto interno lordo. Nel 1983 — come ricordate — è risultato invece pari al 16,5 per cento del prodotto interno lordo.

Detto ciò su quelle che a noi sembrano le luci della situazione economica che sono emerse nel 1984, devo sottolineare che non dobbiamo dimenticare che parte dei risultati ottenuti, specialmente sul piano dell'andamento dell'inflazione, sono dipesi da una particolare condizione dell'economia internazionale, cioè dal fatto che i prezzi delle materie prime sono stati contenuti nonostante la ripresa e nonostante il fatto che per noi tale vantaggio sia stato, almeno parzialmente, annullato dal progressivo apprezzamento del dollaro.

Sappiamo fin da ora però che tali condizioni non si ripeteranno, almeno nella stessa misura, nel prossimo anno. Questo ci impone di guardare con preoccupazione ancora maggiore alle prospettive per il 1985, tenendo conto che, accanto ai dati tendenzialmente positivi che abbiamo citato, ve ne sono altri che non possono non destare allarme e preoccupazione.

In primo luogo il riaccentuarsi dello squilibrio esterno. Le esportazioni sono cresciute in valore del 6 per cento contro l'espansione del commercio mondiale dell'8 per cento. Quindi abbiamo perso quote di mercato. Per contro la ripresa ha provocato un aumento dell'importazione di beni e servizi pari al 7,2 per cento. In conseguenza e nonostante il

fatto che il commercio italiano sia relativamente poco danneggiato, comunque non nella misura in cui farebbero pensare i valori nominali della crescita del dollaro, il disavanzo delle partite correnti sarà di 2.000 miliardi circa.

Anche la disoccupazione è aumentata (e questo è certamente l'altro dato, se non il dato più preoccupante), passando da circa il 9,9 per cento del 1983, anno di recessione, al 10,7 per cento del 1984, anno di crescita. L'aumento del prodotto interno lordo del 2 per cento è dovuto quindi in grandissima parte ai recuperi di produttività, ma non è sufficiente — sottolineo — quando si colloca a livelli inferiori al 4-4,5 per cento, come sottolineano quasi tutti gli economisti, ad espandere la base occupazionale.

Il terziario, soprattutto il pubblico, ha accresciuto l'occupazione in misura pari all'aumento del valore aggiunto, quindi con guadagni di produttività pari a zero, mentre il *turn over* nell'industria ha continuato a dare salti negativi.

Vorrei qui fare una piccola aggiunta, una sottolineatura che secondo noi va tenuta in considerazione, perchè altamente significativa. Nel 1984, mentre sono diminuiti gli occupati nell'industria, soprattutto nella grande industria, sono aumentate le ore lavorate; il che significa che vi è un maggior ricorso al lavoro straordinario. Credo che questo fatto debba farci riflettere sulla proposta di una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro, la quale porterebbe, se attuata, il rischio appunto che la riduzione venga monetizzata attraverso un aumento delle ore di straordinario e non già attraverso un incremento dell'occupazione.

Non ci sono stati, infine, interventi risolutivi sul lato del contenimento della spesa pubblica di parte corrente e sui meccanismi automatici di alcuni settori (ne cito alcuni a mo' di esemplificazione), come la sanità, la previdenza eccetera. È con l'occhio rivolto soprattutto a queste carenze, a questi problemi che hanno talvolta carattere drammatico, che noi dobbiamo valutare la legge finanziaria e il bilancio, per il 1985, per ciò che essa comprende, ma anche per ciò che in essa manca o perchè non è stato possibile

inserirlo per ragioni politiche, perchè il Parlamento nel suo complesso si rivela ancora non sufficientemente attento, secondo noi, alle ragioni del contenimento della spesa di parte corrente ovvero perchè si tratta di azioni che non possono essere riassunte in singoli articoli di legge, ma richiedono un intervento coordinato e articolato del Governo e la dimostrazione di un alto senso di responsabilità da parte di tutte le forze sociali.

Sul piano della struttura produttiva dobbiamo dire che il sistema ha complessivamente tenuto e in qualche modo continua a tenere, in gran parte per una capacità di resistenza spontanea, perchè è stato in grado di compiere e più spesso soltanto di avviare una parte della ristrutturazione che dovrebbe essere compiuta. Abbiamo però già rilevato che molte delle condizioni esterne e interne che glielo hanno consentito, quest'anno probabilmente non si ripeteranno. I recuperi di produttività ai quali abbiamo accennato non saranno possibili nella stessa misura. Il 1985 è un anno di rinnovi contrattuali — non bisogna dimenticarlo — e l'intervento sulla scala mobile che è stato operato nel 1984 e che ha cessato i suoi effetti non è, secondo noi, ripetibile nella stessa forma e con gli stessi strumenti nel 1985.

Non potremo certamente ripetere la prede-terminazione con i costi sociali e politici che la trattativa ha avuto, con i risultati temporaneamente e quantitativamente limitati da essa prodotti, anche se non ne sottovalutiamo il significato e la portata in rapporto alla riduzione del tasso di inflazione.

Sottolineammo allora, nel pieno di una polemica che investiva le Aule parlamentari non meno che i posti di lavoro, che i veri problemi strutturali da affrontare erano in primo luogo quelli di una riforma del salario che attenuasse il peso degli automatismi, che restituisse spazio alla contrattazione, che ponesse le premesse per un serio riconoscimento della professionalità. Crediamo che tutto quanto è accaduto fino allo stesso dibattito di oggi ci dia ragione. La legge finanziaria afferma che il costo del lavoro non potrà aumentare oltre il 7 per cento nel pubblico impiego, che è naturalmente una

condizione minima perchè poi stia nello stesso limite anche nel settore privato, visto che — come dicevo in precedenza — i dipendenti pubblici hanno guadagnato di più già nel 1984. Ma noi sappiamo, come sa il Ministro del tesoro, che questo limite non potrà essere rispettato se non si modificherà la struttura del salario, perchè con la crescita dovuta ai soli automatismi andremmo alla pari, e qualcheduno sostiene oltre il tetto programmato di inflazione.

È un problema al quale occorre dare una risposta e ci domandiamo se il Governo in quanto datore di lavoro, per la parte che gli compete, cioè quella che riguarda i dipendenti del pubblico impiego, non debba avviare anche lui nella trattativa prossima un suo discorso con delle proposte in merito alla riforma della struttura del salario.

Il risanamento del sistema produttivo deve essere condotto in profondità, con una politica complessiva che punti ad innalzare l'efficienza del sistema. Deve crescere la produttività del terziario, deve crescere la produttività della pubblica amministrazione.

Noi abbiamo fatto una battaglia per difendere il ruolo degli investimenti pubblici e quindi la destinazione ad essi di una quota maggiore della ricchezza nazionale, ma la vicenda — mi sia consentito ricordarlo — del FIO e del Nucleo di valutazione non ci induce ad essere molto ottimisti. Se non si ricostituiscono del tutto le regole di un corretto rapporto tra politica e amministrazione, anche le nostre opportunità di sviluppo ne saranno certamente compromesse.

Consentitemi, a questo proposito, di operare un richiamo alla questione, che qui è stata ampiamente dibattuta, relativa alla ripartizione dei fondi di dotazione delle partecipazioni statali. Non saremo certo noi, che abbiamo condotto negli anni passati, in molte occasioni, una battaglia per l'autonomia gestionale delle imprese a partecipazione statale, a porci in una posizione di limitazione di tale autonomia degli enti di gestione delle partecipazioni statali; noi abbiamo mille volte rivendicato l'autonomia dei *managers* delle imprese pubbliche, abbiamo detto che essi devono operare senza

interferenze del potere politico, anche perchè debbono essere chiamati a rispondere dei risultati delle loro scelte economiche.

L'interpretazione che qualcuno dà delle disposizioni relative all'intervento del CIPE nella ripartizione dei fondi non ci sembra del tutto esatta. Il CIPE — come ben illustra l'ordine del giorno della Commissione bilancio — può solo accettare o rifiutare le proposte di divisione delle risorse, non modificarle. E noi non vediamo, in questo, un reale pericolo per l'autonomia degli enti, che saranno pur sempre gli organismi chiamati a decidere la nuova ripartizione, qualora vi fosse un parere negativo da parte del CIPE.

Gli altri due grandi problemi ai quali ho accennato sono la disoccupazione e la spesa pubblica. Quando il disavanzo supera i limiti e le frontiere che si erano fissati ad esso e quando, soprattutto, il disavanzo di parte corrente è così elevato e quindi così scarsa risulta l'incidenza della parte riguardante gli investimenti in conto capitale, noi tutti sappiamo valutare quale influenza negativa abbia tutto ciò, sia in termini di mantenimento di focolai di inflazione, sia in termini di ripresa del processo produttivo, attraverso una qualificata politica di bilancio che comporti uno sforzo maggiore dello Stato in materia di investimenti pubblici.

Dobbiamo dire che nessuno è in grado di dire con certezza quale potrà essere, in proiezione, la percentuale dei disoccupati sul totale della forza lavoro. Il Ministro del lavoro, nella bozza di piano che ha diffuso, fa una stima che ci sembra ragionevole. Secondo tali proiezioni, ferme restando le attuali condizioni, gli attuali indirizzi di politica economica, noi avremo nel prossimo decennio un incremento dell'offerta di lavoro di circa 4,5 milioni di lavoratori. Fra disoccupazione attuale, ulteriore esodo dall'agricoltura e sacche di disoccupazione non ancora registrate, che risultano esservi — come confermano anche alcune recenti indagini sia nel campo del lavoro femminile sia nel campo degli anziani — nonchè attraverso il rientro, di una parte degli emigrati, avremo una nuova offerta, nel decennio, di circa 4,5 milioni.

Sempre secondo le stime del Ministero del lavoro, il sistema nel decennio sarebbe in grado di dare spontaneamente lavoro a non più di un milione di persone, con una cifra media nel decennio, quindi, di circa 100.000 persone all'anno. Se questo avvenisse, la disoccupazione fra otto, dieci anni raggiungerebbe livelli ancor più insopportabili degli attuali, dell'ordine cioè del 15-16 per cento della forza lavoro.

È evidente — e su ciò mi pare che tutti concordino — che questo è oggi il problema centrale, il problema prioritario, cui deve dedicarsi la politica economica. Ci siamo posti, e poniamo alle altre forze politiche non meno che al Governo, il problema delle condizioni di politica economica necessarie per far fronte a questa nuova e grande offerta di lavoro, che solo in minima parte il mercato può soddisfare attraverso il processo spontaneo. Il Ministro del lavoro ha elaborato un piano e noi gli siamo grati per questo, perchè desideriamo affrontare questi problemi non già attraverso provvedimenti singoli, scoordinati, fatti di volta in volta sotto l'urgenza di offrire qualcosa a coloro che chiedono lavoro, ma attraverso una proposta complessiva di politica dell'occupazione che tenga conto di tutte le condizioni che è necessario realizzare affinché gli obiettivi indicati si realizzino.

Vi è un primo punto sul quale esprimiamo riserve: il Ministro del lavoro propone un prolungamento della scuola dell'obbligo: propone di portare cioè la scuola dell'obbligo a 18 anni. A noi sembra questo un espediente, un rinvio, teso cioè a ritardare di due o tre anni l'ingresso sul mercato del lavoro di alcune generazioni. Ma ci domandiamo, altresì, se la scuola in Italia sia in condizioni, abbia le strutture adeguate per affrontare un problema di questa portata; perchè ciò significherebbe, in pratica, aumentare notevolmente il numero degli studenti.

La seconda questione che il Ministro del lavoro pone, e noi siamo d'accordo con lui su questo aspetto, è quella del funzionamento del mercato del lavoro. Cercare di delegiferare, di rivedere in profondità i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro, che si chiamano Servizio sanitario nazionale o Agen-

zia del lavoro, secondo noi, ha poca importanza: l'importante è che si crei uno strumento e non due strutture parallele, in grado di far incontrare domanda ed offerta, di regolare meglio gli afflussi, in grado di affrontare un grande piano di formazione professionale che aiuti colui che perde il lavoro o il giovane in cerca di prima occupazione, offrendogli un'occasione di formazione professionale, finalizzata alla creazione di nuovi mestieri, di nuove professioni.

Ricordava poco fa il senatore Napoleoni — ma è una questione su cui molti si sono esercitati facendo studi, compilando elenchi, dall'ENEA a degli esperti di alcuni grossi complessi industriali — che saranno oltre 200 i nuovi mestieri e le nuove professioni che la società industriale avanzata crea e che non riguardano soltanto il terziario, in particolare il terziario avanzato, ma riguardano anche grossi e importanti comparti dell'industria, se non in termini di occupazione diretta, in termini di attività di consulenza, di assistenza all'industria, alla piccola industria e ai servizi, mediante la creazione di una gamma vastissima di nuovi servizi da mettere a disposizione dell'industria tutta affinché essa possa esplicare tutte le sue potenzialità sia sul mercato interno che su quello internazionale.

Ma accanto a questo vi sono anche le questioni che attengono ad una riforma del collocamento, ad una riforma della cassa integrazione guadagni, cioè ad un complesso di misure che devono allargare la sfera delle assunzioni nominative non solo per determinate qualifiche, ma anche per determinate imprese così come occorre introdurre rapporti di lavoro più flessibili, quali il contratto a tempo parziale, a tempo determinato, eccetera: in altre parole, occorre creare gli strumenti e le occasioni per utilizzare tutte le potenzialità occupazionali ancora esistenti in alcuni settori, specialmente della piccola impresa e dell'artigianato.

Naturalmente occorre — ed è questo il punto centrale — affrontare la questione delle risorse necessarie per un piano di questa portata. L'ufficio economico e l'ufficio lavoro del Partito repubblicano, con la colla-

borazione di alcuni valenti economisti, hanno tentato di elaborare un piccolo piano — più che di un piano si tratta di una prima valutazione — delle occorrenze, per creare nel decennio almeno due milioni di nuove occasioni di lavoro che vadano ad aggiungersi a quel milione di occasioni che creerebbe spontaneamente il mercato, secondo le valutazioni del piano del Ministro del lavoro. Occorrono, secondo le nostre stime, circa 300.000 miliardi di lire per fare investimenti aggiuntivi a quelli che si farebbero comunque.

Tutto questo presuppone una ripresa dello sviluppo che vada oltre il 4 per cento; presuppone quindi la formazione di nuove risorse da destinare agli investimenti, ma presuppone anche — consentitemi di sottolinearlo — il recupero di risorse che oggi vengono utilizzate in modo non produttivo, con una politica di bilancio, una politica economica che restituisca spazi ed efficienza al settore produttivo. Occorre, onorevoli colleghi, un maggiore coraggio da parte di tutti noi nell'affrontare questo problema e nel recuperare dal bilancio dello Stato e dalla spesa pubblica risorse da destinare agli investimenti produttivi.

In questo senso vanno predisposte, secondo noi, profonde riforme per il riordino della previdenza sociale; infatti, non basta la semplice omogeneizzazione di alcune regole o qualche ritocco qua e là. Questo è il senso

della lettera che il Partito repubblicano ha inviato al Ministro del lavoro il cui progetto noi avevamo inizialmente altamente apprezzato al di là di alcune riserve sui punti riguardanti il mantenimento effettivo del pluralismo e la questione del tetto.

Il problema della previdenza è una questione che va affrontata, con un respiro molto più ampio di quello che sembra avere il dibattito in corso tra le forze politiche; va affrontata cioè avendo presenti i cambiamenti che stanno intervenendo nella società; le nuove professioni, i nuovi mestieri, la maggiore mobilità e le nuove articolazioni sociali che sorgono nella società industriale avanzata.

Il sistema che era stato creato e che si basava sulla figura dell'operaio-massa va rimodellato profondamente; in questa ottica i fondi integrativi — che noi condividiamo — avranno una loro funzione importantissima, ma occorre altresì rivedere alcuni meccanismi di spesa, soprattutto alcuni meccanismi di lievitazione automatica della spesa, ed occorre stabilire un rapporto più stretto tra contributi versati e prestazioni ricevute.

Potrei aggiungere — ma voglio avviarmi alla conclusione — qualche cosa sulla sanità — si tratta però di materia diversa — sul problema della eliminazione degli sprechi nel settore della spesa sanitaria. Occorre qualificare di più la spesa in questo campo e possibilmente realizzare delle economie.

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

(Segue ROSSI). Vorrei concludere, signor Presidente, onorevoli colleghi, con un accenno. Crediamo di poter dire a ragione di essere stati tra i primi con Ugo La Malfa, fin dal lontano 1962, con la nota aggiuntiva al bilancio dell'epoca, ad aver proposto al paese la politica dei redditi, una politica per tanti anni respinta, qualche volta addirittura derisa e oggi fatta propria da quasi tutte le forze sociali: oggi che la discussione si è spostata più correttamente su quelli che

sono i termini di una politica dei redditi, sulle componenti che interessano la politica dei redditi. Devo dire, a nome del Gruppo repubblicano italiano, che da questo punto di vista, ma non solo da esso, l'adozione definitiva da parte del Parlamento del pacchetto fiscale, del pacchetto che deve realizzare l'equità fiscale nel nostro paese, è condizione essenziale, per non dire pregiudiziale, a qualsiasi discorso in questo campo. Ogni ulteriore ritardo rischierebbe di rimet-

tere tutto in discussione, rischierebbe di impedire qualsiasi azione volta a contenere la inflazione e a creare le premesse per una ripresa dell'occupazione e dello sviluppo, perchè quelle parti sociali, quelle forze sociali che ritengono di aver pagato, come hanno pagato, un prezzo a questa politica, avrebbero qualche ragione per rifiutare un discorso del genere, se non sgombrassimo il terreno dalla questione dell'equità fiscale.

Ci muoveremo in questo senso, non soltanto sulla questione fiscale, ma anche sulle questioni attinenti il contenimento della spesa pubblica di parte corrente e il recupero di una parte degli sprechi che avvengono in questo campo, perchè, al di là di tutte le priorità che ognuno di noi e che tutti noi insieme possiamo indicare (e fra queste priorità occorre mettere al primo posto — come dicevo — l'occupazione), se questa politica, la politica dei redditi, la politica del recupero di efficienza del sistema, la politica della riqualificazione della spesa pubblica e del recupero delle ampie sacche di sprechi e di assistenza oggi esistenti non saranno portate avanti con decisione, è nostra ferma convinzione che ogni discorso sull'occupazione rischia di diventare un discorso velleitario. Se pensiamo ad una occupazione assistita, ad una occupazione che non deriva dalla effettiva necessità di migliorare un servizio o di incrementare la produzione, si tratterà di una occupazione effimera, che non soddisferà le esigenze di chi è in cerca di un lavoro, nè le esigenze di crescita e di sviluppo del nostro paese. (*Applausi dal centro-sinistra e dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Buffoni. Ne ha facoltà.

BUFFONI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, i disegni di legge in discussione, quello recante la legge finanziaria e quello sul bilancio dello Stato per il 1985, per noi non costituiscono la ripresentazione di un rito formale che si ripete di anno in anno, ma rappresentano fondamentali atti di politica economica, sui quali il Parlamento è chiamato ad esprimere la sua volontà sovrana.

Dapprima, peraltro, non possiamo non sottolineare come per il secondo anno consecutivo, attraverso l'istituzione della cosiddetta «sessione di bilancio», il Parlamento si avvia ad approvare la legge finanziaria e quella di bilancio entro il termine di legge del 31 dicembre, evitando l'esercizio provvisorio e consolidando una rigorosa certezza dei dati e degli elementi economici per l'anno successivo. È questa certezza una prova di serietà del Governo e della sua maggioranza, ma in primo luogo rappresenta un concreto ed importante successo del Parlamento e quindi di tutte le forze politiche in esso rappresentate.

Dicevo che abbiamo al nostro esame i due atti fondamentali della politica economica per il 1985, ma non possiamo esaminarli con la dovuta completezza se non li poniamo in relazione o meglio in correlazione e continuità con le scelte della politica economica del Governo intraprese nel 1984: le une sono il presupposto delle seconde, e queste sono in logica concatenazione con le prime.

Ed allora, per comprendere appieno e valutare con seria obiettività e coerenza le scelte per il 1985, occorre analizzare gli esiti e i risultati delle manovre complessive compiute nel 1984.

Eravamo partiti da una diagnosi in base alla quale il nostro paese vedeva una grave distorsione nella allocazione delle risorse. Il disavanzo pubblico e l'indebitamento dello Stato, cresciuti in modo abnorme, sottraevano spazi per gli investimenti produttivi e costituivano un vincolo di primaria grandezza condizionante negativamente la ripresa in atto, ponendo conseguentemente un'inquietante ipoteca sulla capacità del sistema produttivo di innescare processi innovativi di ampiezza e dimensione sufficienti a permettere la partecipazione in posizione, non subordinata, del nostro paese alla nuova divisione internazionale del lavoro creata dalla terza rivoluzione industriale.

Dopo un anno, per la prima volta dopo molto tempo, abbiamo potuto registrare un discorso del Governatore della Banca d'Italia non più improntato a pessimismo, ma ad un giustificato, seppure prudente, ottimismo; un

discorso che non sottolineiamo per compiacimento, ma perchè costituisce la conferma che è possibile parlare con fiducia delle prospettive dell'economia italiana per il 1985, sempre che, naturalmente, non si rovini tutto con scelte demagogiche, corporative o addirittura elettorali.

Il linguaggio delle cifre è per le autorità monetarie l'unico che conta e le cifre fanno dire che il tasso di inflazione al 7 per cento per il 1985 è a portata di mano e che i risultati acquisiti nei mesi passati sono concreti e consolidabili, oltre che di eccezionali e vistose proporzioni, cioè dell'ordine di più di cinque punti di abbattimento dell'inflazione nell'arco di dodici mesi.

Ma voglio sottolineare un altro dato che non ha avuto altrettanta eco: quello di previsione sull'andamento della spesa pubblica a fine anno. Secondo quanto risulta quest'anno il tetto fissato dalla legge finanziaria 1984 per il disavanzo dello Stato verrà sostanzialmente rispettato. Un traguardo in cui nessuno verosimilmente credeva, quando il tetto stesso fu fissato e poi ritoccato.

Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, spesso la discussione su questi documenti economici al nostro esame ha costituito nel passato occasione per forti lagnanze sullo stato della finanza pubblica nel nostro paese, e ciò non a torto.

Quest'anno, come dicevo, per la prima volta dopo anni, possiamo registrare l'inizio di una inversione di tendenza negli andamenti dei conti pubblici, che dobbiamo sottolineare con soddisfazione. Si tratta peraltro di un inizio che va sostenuto e portato avanti con decisione. Sarebbe la prima volta che ciò accade, perlomeno da quando esiste il meccanismo della legge finanziaria; non mi pare un risultato da poco.

I due dati — il rispetto del tetto del 10 per cento sull'incremento dei prezzi al consumo e quello del *plafond* per il *deficit* pubblico — vanno letti congiuntamente perchè sono il frutto di un'unica politica. Sono la dimostrazione tangibile del fatto che la battaglia per il risanamento dell'economia dello Stato può essere combattuta e vinta. Questi successi sono merito del fatto che il Governo ha fatto corrispondere i fatti alle intenzioni, dando

una prova di serietà che sarebbe difficile negare. Nè si può dire che il conseguimento degli obiettivi programmati è avvenuto questa volta grazie alle ricette tradizionali della politica monetaristica, raffreddando lo sviluppo e sacrificando le prospettive della occupazione. Al contrario, il tasso di incremento del prodotto interno lordo italiano si confronta favorevolmente con quello degli altri paesi europei e dall'ultima rilevazione campionaria quadrimestrale dell'ISTAT anche l'occupazione risulta in aumento, seppure in termini certamente ancora del tutto inadeguati.

Normalmente una severa lotta all'inflazione, venendo compiuta soprattutto con la stretta monetaria e fiscale, comporta la stagnazione del prodotto nazionale. Ma il Governo ha posto in essere il terzo strumento: la politica dei redditi. Si stimava un aumento del prodotto interno lordo del 2 per cento, mentre il preconsuntivo lo attesta intorno al 3 per cento, che è il risultato più alto in Europa nel 1984. Il prodotto interno lordo in termini monetari non si accresce così del 12,7 per cento, come previsto, bensì del 13,8 per cento.

Non intendiamo nel modo più assoluto fare del trionfalismo fuori luogo; siamo ancora lontani dalla mèta e sappiamo che occorre proseguire con serietà e severità sulla strada tracciata. Dobbiamo entrare con gli strumenti al nostro esame, e lo facciamo, nella cosiddetta fase due della politica dei redditi; bisogna ora perseguire il risultato di contenere l'inflazione, nel 1985, al 7 per cento, e per far ciò è necessario il negoziato per la riforma dei salari, come è necessario approvare il pacchetto dei provvedimenti antievasione del ministro Visentini, perchè o la politica dei redditi è globale o non esiste.

Le difficoltà esistono, ma non si deve iniziare da zero. L'accordo del 22 gennaio 1983 e soprattutto quello del 14 febbraio 1984 hanno aperto la strada alle trattative tra le parti sociali come mezzo per guidare le scelte economiche. L'Italia è l'unico esempio di uscita a sinistra dalla crisi. Il decreto fondato sull'accordo del 14 febbraio è stato uno strumento giusto, in quanto ha permesso di contenere i prezzi, di sostenere l'occupazio-

zione e di tagliare di cinque punti l'inflazione. Ciò al di là delle strumentali polemiche contro il Governo, ma soprattutto contro il Partito socialista italiano. I fatti concreti e reali, le cifre stanno a dimostrare, smentendo gli *slogans* massimalistici sul taglio dei salari, l'assurdità e la irresponsabilità del Partito comunista, deciso ad insistere sul *referendum*. Le recenti rilevazioni ci dicono infatti che i salari non soltanto non sono risultati tagliati, ma sono aumentati — caso unico in Europa — largamente al di sopra dell'inflazione; precisamente, nei primi otto mesi dell'anno, i salari sono mediamente aumentati del 15,6 per cento rispetto ad una inflazione dell'11,4 per cento.

Le note preoccupanti non derivano dai salari dei lavoratori inseriti e protetti, ma dalla occupazione. Le proteste e le demagogie strumentali eludono il vero problema che è quello della occupazione.

Mi sembra importante un altro dato: al di là delle piazze invase, l'anno che sta per finire ha toccato il punto più basso di conflittualità sociale; si è avuto il più basso numero di ore di sciopero negli ultimi 20 anni.

Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, la scelta della politica dei redditi va oggi riaffermata soprattutto con l'impegno per la approvazione della politica fiscale e, quindi, delle misure proposte dal ministro delle finanze Visentini, entrate in vigore con il decreto approvato dal Consiglio dei ministri nella sua riunione di ieri. Il Partito socialista italiano aveva già ripetutamente chiarito di essere, sì, disponibile a correzioni tecniche e garantiste del disegno di legge presentato dal ministro Visentini, ma aveva sempre ribadito e ribadisce che la approvazione definitiva delle misure di equità fiscale, senza snaturamenti nè della loro finalità nè della loro sostanza, è premissa ad ogni sviluppo e successo della manovra fiscale, consentendo di recuperare risorse occultate dalla evasione e dalla erosione. Ciò consentirà, da un lato, quella manovra di risanamento indicata dalla legge finanziaria e dal bilancio per il 1985, e dall'altro lato aprirà degli spazi per una riforma in materia contributiva che, rivedendo le

aliquote IRPEF per i lavoratori dipendenti, contrasti l'effetto ingiusto e perverso del *fiscal drag*.

Per sviluppare questa seconda fase della politica dei redditi, è inoltre necessario che il proseguimento della lotta all'inflazione si fondi anche su un accordo negoziale tra imprenditori e sindacati in materia di riforma della struttura del salario. Si dovrà raggiungere una riforma organica del salario attraverso un negoziato diretto tra le parti; noi socialisti auspichiamo che possa essere avviato in tempi brevissimi e che ricomprenda tutto il fronte delle questioni aperte. Questa trattativa deve naturalmente essere in grado di concorrere alla azione di contenimento della inflazione sin dall'inizio del prossimo anno; se così non fosse, si vanificherebbero i risultati ottenuti e si indebolirebbe la ripresa, con ripercussioni in primo luogo sull'occupazione. La decisione delle organizzazioni imprenditoriali di non pagare il punto di contingenza risultante dai decimali è certamente un passo grave ed effettuato nella direzione sbagliata.

Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, passando ora ad un esame più specifico dei documenti alla nostra attenzione e facendo riferimento alle precise e articolate relazioni del relatore senatore Castiglione e del relatore senatore Bastianini, che condividiamo nella loro totalità, occorre in primo luogo rilevare che il dato più significativo da sottolineare è quello relativo al fabbisogno interno del settore statale, che nel 1985 è fissato sul medesimo livello di quest'anno.

Previsto in 96.300 miliardi dal disegno di legge presentato dal Governo alla Camera dei deputati, è ora fissato in 97.300 miliardi in termini di cassa e in 97.600 miliardi in termini di competenza, a seguito degli emendamenti approvati dall'altro ramo del Parlamento. Il che equivale a prevederne, in presenza di un'inflazione programmata del 7 per cento, una corrispondente diminuzione con effetti benefici — seppure ancora parziali — sul debito pubblico complessivo.

Le modifiche apportate alla Camera dei deputati hanno portato a maggiori spese, approvate anche sulla base di imprescindi-

bili motivazioni di ordine etico, che hanno portato a maggiori stanziamenti sia per la lotta contro la fame nel mondo, sia per spese a favore di portatori di *handicaps*. La legge ne è uscita emendata in meglio, il contributo parlamentare è stato apprezzabile; ma i limiti per ulteriori interventi si sono ristretti e forse sono del tutto esauriti.

In generale è stato da più parti e in varie sedi evidenziato come tale livello del fabbisogno interno netto nel settore statale non deve più intendersi come un fatidico, e spesso meccanicistico «tetto», per altro assai difficile da conseguire, bensì come il risultato di tutto un complesso coerente e coordinato di comportamenti in termini sia di politica di bilancio, sia anche di politica dei redditi e di politica monetaria.

Tali comportamenti, per quanto più propriamente riguarda la finanza pubblica, investono sia il lato delle entrate, sia quello delle spese, sia ancora la gestione del bilancio e della tesoreria.

A questo proposito ritengo opportuno fare alcune precisazioni. Dal lato delle entrate, atteso che l'obiettivo di fondo della politica economica del Governo è quello di mantenere invariata la pressione tributaria complessiva, siamo stati chiamati ad approvare, almeno in questo ramo del Parlamento, due importanti provvedimenti come il condono edilizio ed il disegno di legge Visentini (ora trasformato in decreto-legge), il cui gettito complessivo per il 1985 si stima ora in poco più di 10.000 miliardi.

Probabilmente qualche altro provvedimento si dovrà adottare, il che però non potrà non coniugarsi con interventi, come già detto, atti a riequilibrare il carico fiscale tra i cittadini, in particolare con una revisione delle aliquote IRPEF.

Da qui deriva l'elemento di grande rilievo che attiene alla politica fiscale in sé e al rapporto tra politica monetaria e politica fiscale come strumento di governo dell'economia. Esso postula l'uso dello strumento fiscale e non più solo di quello monetario come meccanismo per riequilibrare e governare i cicli economici.

Dal lato delle spese prosegue la politica governativa di rigore, soprattutto basata sul-

l'impegno a non consentire aumenti delle retribuzioni nominali dei pubblici dipendenti oltre il «tasso programmato» di inflazione del 7 per cento, con il correlativo invito in tal senso agli imprenditori privati.

Anche sul fronte della spesa previdenziale, di quella sanitaria e di quella dei trasferimenti, l'impegno è per una politica di rigore che mantenga la lievitazione delle spese entro l'inflazione programmata.

Va sottolineato come vengano garantiti agli enti locali i mezzi finanziari necessari, adeguati per l'esercizio delle loro funzioni, pur nel rispetto del limite del tasso programmato di inflazione al 7 per cento.

Non possiamo peraltro non rilevare ancora una volta come non sia più procrastinabile l'esigenza che tutta la materia riguardante la finanza locale venga ridisciplinata; in primo luogo attraverso la ricostituzione dell'autonomia impositiva, per la quale non saranno più accettabili ulteriori rinvii. A tal fine, in tal senso e con questo scopo, si pone la proposta di legge presentata dal Gruppo socialista al Senato.

Complessivamente, tra maggiori entrate e minori spese, occorrerà far fronte in più, rispetto a quanto previsto attualmente, a circa 5.000 miliardi, se si vuole veramente rispettare l'impegno di conseguire quel dato livello di fabbisogno finanziario pubblico netto.

Infine, sul fronte della gestione del bilancio e della tesoreria, un forte e convinto sforzo dovrà essere fatto per tener fede agli impegni assunti. Si tratta di ottenere comportamenti che portino veramente a realizzare minori esborsi per 14.500 miliardi, nonché minori regolazioni debitorie per ben 20.400 miliardi.

Sarà possibile tutto ciò? Dobbiamo appellarci a tutta la nota capacità gestionale del Ministro del tesoro e, va aggiunto, in stretta e seria collaborazione con esso, del Governo nella sua complessità senza alcuna fuga in avanti, anche se una ulteriore battaglia elettorale si annuncia e sappiamo che, in tempo di campagna elettorale, molto spesso queste volontà di rigore si dissolvono.

Avviandomi alla conclusione e sintetizzando i concetti sinora espressi si può affer-

mare che con la legge finanziaria 1984 e con quella per il 1985, in definitiva approvazione in questo ramo del Parlamento, il Governo ha avviato una manovra pluriennale di risanamento finanziario che ha già portato ad una contrazione del disavanzo quale quota del PIL e dunque ad un sia pur parziale migliore impiego del risparmio. La manovra anti-inflazione del febbraio scorso, d'altra parte, ha avuto come risultato l'abbattimento sostanziale sia dell'inflazione tendenziale che di quella media annua. Questo successo sul terreno dei prezzi ha permesso di agganciare l'economia italiana alla ripresa internazionale, creando così nuovi margini di risorse per il risparmio e l'investimento. Si stanno perciò operando, sia pur lentamente, ma con costante progressione, aggiustamenti strutturali, che determinano le condizioni per porre su basi più solide lo sviluppo, grazie alla creazione e allo spostamento di risorse verso il finanziamento dell'innovazione e di attività produttive creatrici di occupazione.

Questi aggiustamenti strutturali vanno stimolati, sostenuti, governati. Per raggiungere un raffreddamento ulteriore dell'inflazione si deve fondare la politica dei redditi sulla instaurazione di nuovi comportamenti nelle relazioni industriali, di modo che le parti sociali pervengano ad una duratura ed organica riforma della struttura del salario, che prosegua l'azione di controllo dell'azione delle dinamiche nominali delle retribuzioni, difendendo i loro livelli reali.

Sul piano del riequilibrio dei conti dello Stato, si deve concludere positivamente, e lo stiamo facendo, l'*iter* parlamentare della legge finanziaria 1985 e si deve pervenire all'approvazione del cosiddetto «pacchetto» Visentini, trasformato in un decreto, reso esecutivo dal Governo ieri e che, come già detto e ribadito, deve essere difeso e approvato perchè è parte organica della manovra di risanamento finanziario.

Infine, occorre proseguire con decisione nello spostamento di risorse dall'assistenzialismo verso gli impieghi produttivi e il finanziamento dell'innovazione. A questo fine, necessita varare una manovra di politica industriale e per il terziario produttivo che

crei incentivi all'impiego delle risorse ai fini dell'innovazione e, conseguentemente, dell'occupazione. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, siamo consci che esiste il problema di essere capiti dal paese, in una realtà che troppo spesso vede l'opinione pubblica, la gente distorta nel suo giudizio da immagini nebulose, demagogiche e prefabbricate. In qualsiasi altro paese democratico i risultati ottenuti da questo Governo sarebbero stati in ben altro modo valutati e valorizzati. Nel nostro paese, invece, c'è addirittura chi sostiene che un Governo che riduce l'inflazione di 6 punti in un anno, che aumenta il prodotto interno lordo del 3 per cento (che è il risultato più alto in Europa), che contrae il debito pubblico in termini reali è «pericoloso per la democrazia» nel momento in cui propone finalmente un minimo di equità fiscale! Lo abbiamo sentito dire in quest'Aula dal senatore Chiaromonte e fuori di quest'Aula dal segretario del Partito comunista Natta.

Noi socialisti restiamo con i nervi saldi e con la coscienza tranquilla e invitiamo a giudicare i fatti anzichè le immagini nebulose e ambigue rispetto ai fini poco chiari, sul piano politico, che si propongono, e i fatti sono quelli che abbiamo attuato e quelli che proponiamo: concreti risultati e la volontà di proseguire un disegno strategico per l'azienda Italia basato su un sano realismo e precisi obiettivi, nella convinzione che, se tutti saranno leali con le dichiarazioni di volontà e con gli impegni assunti, potremo percorrere, anche per il 1985, un'ulteriore tappa per consolidare il risanamento del nostro paese e per uno sviluppo riformista della nostra democrazia nella giustizia e nell'equità. (*Applausi dalla sinistra e dal centro. Molte congratulazioni.*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Stefani. Ne ha facoltà.

* **STEFANI.** Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, non lasciamoci trarre in inganno dai numerosi banchi vuoti o dal fatto, certamente reale, che l'attenzione

dell'opinione pubblica e delle forze politiche è in questi giorni, ed è stata in queste settimane, concentrata attorno alla questione della cosiddetta legge Visentini. Non lasciamoci trarre in inganno da questi fatti perchè io ritengo che sul disegno di legge finanziaria vi sia un reale interesse e vi sia attesa per le conclusioni di questa nostra discussione, in modo particolare da parte di amministratori di comuni, province e regioni nonché delle forze sindacali.

Mi soffermerò nel mio intervento, signor Presidente, onorevole Ministro, sulle questioni affrontate nel disegno di legge finanziaria per la parte relativa ai trasferimenti a favore della finanza locale e regionale nella speranza che la nostra discussione porti ad una conclusione positiva: cioè, che sia soddisfatta quell'attesa abbastanza diffusa nell'opinione pubblica che, nell'intervallo tra il dibattito alla Camera dei deputati ed il dibattito al Senato, sia arrivata a maturazione l'esigenza di una serie di modifiche al disegno di legge finanziaria per questi particolari capitoli.

Già alla Camera dei deputati, rispetto al testo originale si sono concretizzate alcune modifiche che noi abbiamo apprezzato e valutato positivamente; tuttavia, è rimasta aperta una serie di questioni di particolare rilievo che deve trovare risposta nel nostro dibattito. Se c'è interesse, se c'è attesa, infatti, non nascondo che c'è anche un certo pessimismo in giro, una amarezza abbastanza diffusa tra gli amministratori locali e regionali.

Chi di noi avesse occasione — credo che siamo in tanti — di frequentare le assemblee, le riunioni dei rappresentanti dei comuni, delle province, delle regioni, anche quelle più recenti che si sono svolte sul tema della finanza locale, sui problemi connessi alla legge finanziaria, avrebbe ascoltato molti manifestare questo pessimismo e avrebbe anche sentito più volte riecheggiare una critica che negli ultimi anni era meno presente negli interventi degli amministratori locali: cioè, il ripetersi di una frase abbastanza frequente, di una critica, ripeto, rivolta al Governo ma rivolta anche al modo di operare del Parlamento, nel senso che si

parla di fenomeni ed atteggiamenti ricondotti ad una forma di centralismo di ritorno o, addirittura, di neocentralismo.

Assieme a questa critica e a questo pessimismo, tuttavia abbiamo sentito manifestarsi anche la speranza che al Senato possa ripetersi quanto già avvenuto lo scorso anno; lo scorso anno, infatti, una situazione analoga si era manifestata nel dibattito, prima qui al Senato e poi alla Camera, sulla legge finanziaria.

Come lei ricorderà, signor Presidente, non riuscimmo a modificare quel capitolo e gli articoli riguardanti i trasferimenti per la finanza locale e regionale. Una successiva maturazione ed un'ulteriore riflessione portarono ad una loro modifica nel corso del dibattito alla Camera e, se non sbaglio, proprio alla vigilia delle feste natalizie anche il Senato fu chiamato a recepire quelle innovazioni che, ripeto, una parte di noi aveva già qui caldeggiato.

C'è quindi la speranza che quell'*iter* possa ripetersi positivamente anche in questa occasione, perchè alcune modifiche non apportate al progetto Visentini, anche se richieste già dal dibattito alla Camera, non sono state ancora recepite; mi auguro che in queste settimane quelle modifiche abbiano trovato, sulla base di una maggiore documentazione raccolta, di una maggiore riflessione, una convinzione circa la loro necessità, la loro urgenza ed il fatto che non possono essere rinviate.

Voglio aggiungere, onorevole Ministro, che questa esigenza è stata avanzata nel corso di questo dibattito, in una serie di incontri informali presso le Commissioni del Senato e in incontri tra i vari Gruppi del Senato, in modo unitario, da parte delle componenti di tutte le associazioni delle autonomie: vorrei dire in modo unitario all'interno di ogni associazione e in modo unitario fra tutte le associazioni.

Inoltre, la necessità di alcune modifiche è stata espressa in modo ampio ed unitario dalle associazioni a livello regionale, a livello provinciale, e vi sono anche numerosi voti di consigli comunali, provinciali e regionali che si muovono in questa direzione.

Qual'è la preoccupazione che emerge da parte di amministratori locali e regionali per quanto riguarda il disegno di legge al nostro esame? È che giungiamo, alla fine di un periodo triennale, per quanto riguarda i provvedimenti della finanza locale (mi sia consentito di dirlo), forse nel modo peggiore. Alla fine di questo periodo, e come non mai, esiste uno stato generale di incertezza e di precarietà per quanto riguarda il futuro, perchè non v'è mai una separazione netta tra un periodo triennale e quello successivo. Sarebbe stato un atto doveroso da parte dell'Esecutivo, nel momento in cui si va a chiudere questa fase triennale della finanza locale e regionale, dire come i comuni e le regioni debbano fare riferimento per il bilancio del 1985 agli anni futuri. Ci troviamo invece senza alcun punto di riferimento, in uno stato di precarietà e di incertezza assoluta.

Ma vi è un'altra preoccupazione oltre a questa, anch'essa molto seria e motivata, che è andata emergendo in questi anni nel periodo della gestione triennale e anche prima, dopo la fase del consolidamento dei debiti dei comuni e delle province, del superamento di quella che era la spesa storica dei comuni, con l'avvio di una fase nuova di riequilibrio, di maggiore responsabilizzazione dove il cosiddetto piè di lista ormai non esiste più. Questa situazione e il modo come si concluderà la fase triennale fanno prevedere che ai vecchi squilibri, già di fatto, a cominciare dallo scorso anno, dall'anno in corso ed anche per il 1985, se ne aggiungano di nuovi che, diffondendosi, andranno a colpire maggiormente questa volta i comuni che hanno dato vita negli ultimi anni a maggiori spese per servizi sociali e che hanno però sviluppato una politica di investimenti. Perchè — se sono veri i dati di cui tutti siamo a conoscenza — questi comuni hanno avuto trasferimenti inferiori al tetto di inflazione programmato per lo scorso anno e ulteriori inferiori trasferimenti avranno per il 1985. Vorrei citare, come caso emblematico, i due maggiori comuni italiani: al Nord il comune di Milano che lo scorso anno ha avuto trasferimenti, rispetto alla media del 10 per cento, del 5,9 per cento, e che que-

st'anno, se le cose non saranno cambiate, rispetto al 7 per cento programmato, avrà trasferimenti pari al 2,9 per cento.

In secondo luogo, vorrei citare il comune maggiore tra tutti, quello di Roma, che pur essendosi trovato lo scorso anno in una situazione analoga, quest'anno — e non voglio formare una cifra in percentuale ma una cifra complessiva — si troverà in bilancio, un bilancio molto cospicuo, come trasferimenti, una cifra inferiore di oltre 40 miliardi di lire; e non è poca cosa! Questi fondi in meno, infatti, vanno ad incidere direttamente sulla possibilità di far fronte a tutti quei mutui per investimenti e per lavori già avviati per la cui prosecuzione e ultimazione viene aperto un grosso punto interrogativo.

Ecco le due ragioni del profondo malessere — pessimismo da una parte e interesse a vedere, nel 1984, come andranno le cose per il 1985 — con il quale si seguono le vicende della legge finanziaria per quello che riguarda i comuni, le province e le regioni, malessere unito alla speranza che possa ripetersi, anche quest'anno in positivo, quanto già avvenuto lo scorso anno.

Vorrei richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi su un fatto di particolare rilievo, cioè sui temi della finanza locale e regionale discussi in questo dibattito al Senato con riferimento agli anni precedenti. Purtroppo, il rito del dibattito sulla finanza locale si ripete spesso; sono membro di questo ramo del Parlamento da cinque anni e ad ogni scadenza ho assistito alle stesse vicende; altri colleghi che sono qui da più tempo sanno che, oramai, da dieci anni a questa parte si riapre questa tensione, questa conflittualità che poi, alla fine, si conclude con una serie di correzioni più o meno soddisfacenti.

Come andrà a finire quest'anno? Sulla base delle considerazioni svolte vorrei fare riferimento a due pareri che mi sembrerebbe sbagliato, da parte nostra, considerare come atti dovuti; la 1^a e la 6^a Commissione debbono esprimere, come tutte le altre Commissioni, un parere sulla legge finanziaria.

Richiamo quindi su di essi l'attenzione del Governo, ma soprattutto quella di tutti noi, perchè li ritengo particolarmente importanti,

non dimenticando il fatto che quest'anno, in primavera, in questa Aula, abbiamo votato un ordine del giorno concernente la legge di riordino delle autonomie che conteneva un'indicazione importante, molto precisa per il lavoro del Governo e del Parlamento, relativa al modo con il quale risolvere, una volta per sempre, la questione del rapporto tra amministrazione centrale dello Stato ed amministrazioni dei comuni e delle province per la finanza locale e regionale.

Si dice nel parere della 1ª Commissione permanente: «La Commissione tiene peraltro a ribadire quanto già osservato nel parere sul disegno di legge finanziaria per il 1984 (atto Senato n. 195) circa la necessità di adeguati interventi legislativi che definiscano i rapporti di ordine finanziario tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti locali». E nel parere si aggiunge: «Nell'esprimere rammarico per la mancata predisposizione di tale normativa, la Commissione esprime l'auspicio che detta tematica possa essere affrontata dal Governo e dal Parlamento, nell'ambito delle rispettive competenze, in tempi brevi».

Lo scorso anno il ministro Visentini, rispondendo ad una mia analoga sollecitazione, promise, in modo solenne, che nel corso del 1984 il Governo avrebbe avviato, con un proprio provvedimento, l'autonomia impositiva. Ad una mia successiva osservazione, che ricordava al Ministro che i comuni oggi non dispongono più di tutti gli uffici che avevano una volta per attuare l'autonomia impositiva, che nessuno pensava di ricostituire questi uffici, che occorreva pensare ad un periodo di transizione meno ottimistico di quello auspicato dal Ministro stesso per l'entrata in funzione di questa nuova normativa per 1985, il Ministro, ringraziandomi, disse di voler mantenere egualmente l'impegno a presentare il provvedimento.

Ora, siete tutti testimoni che nel corso del 1984, e tanto meno nella relazione che accompagna il disegno di legge finanziaria nonchè nella discussione che si è svolta fino ad ora, non esiste assolutamente traccia di tutto questo!

Nel parere della 1ª Commissione si aggiunge: «La Commissione ritiene che siffatta

riforma — più volte sollecitata, più volte promessa, finora obliterata — possa contribuire ad una migliore funzionalità democratica degli enti di autonomia locale. La Commissione esprime altresì vivissima preoccupazione in ordine ai meccanismi predisposti dal disegno di legge in esame per i trasferimenti finanziari e rivolge vivo invito alla Commissione di merito perchè attentamente verifichi la normativa, per accertare se, nell'attuale situazione concreta, essa non limiti eccessivamente l'adempimento di fondamentali funzioni dei comuni: giacchè se così fosse, gravissimo sarebbe il danno alle istituzioni ed al sistema democratico».

Purtroppo, mi permetto di dire che, se alcune modifiche non saranno apportate al testo del disegno di legge finanziaria attualmente al nostro esame, quanto previsto dalla 1ª Commissione diventerà, purtroppo, nei prossimi mesi un fatto reale.

Mi permetterò più avanti di tentare di spiegare come questo potrà avvenire.

Non mi dilungo sul parere della Commissione finanze e tesoro non perchè non ne faccia parte, ma solo per una questione di tempo, signor Presidente, benchè si tratti della Commissione preposta a verificare con maggiore attenzione tutti i problemi inerenti ai trasferimenti di finanza locale e regionale.

PRESIDENTE. Senatore Stefani, se lo ritiene opportuno può farlo in quanto è perfettamente nei tempi.

STEFANI. Tale parere entra nel merito delle varie questioni attinenti la finanza regionale, la finanza locale, gli oneri del personale, il concorso dello Stato negli oneri derivanti agli enti locali per l'ammortamento dei mutui, la copertura del tasso di inflazione previsto per il 1985, la copertura del *deficit* delle aziende di trasporto locali, dei flussi di spesa per gli oneri relativi all'imminente consultazione elettorale e alla nuova disciplina della finanza locale.

Mi permetto di dire che forse in questo parere della Commissione finanze e tesoro si dice come dovrebbe essere riscritto questo capitolo contenuto nella legge finanziaria. Ma a questo punto, signor Presidente, credo

che ognuno di noi con un po' di amarezza si chieda a che cosa serve questo sforzo, a che cosa servono questi pareri e questi ordini del giorno, dal momento che dopo tanto tempo non troviamo ascolto. Voglio dire con estrema franchezza che credo ci sia una forma di arroganza che per me è la peggiore: è un misto di arroganza e di modestia, cioè il silenzio. Che cosa dobbiamo fare perchè queste cose così meditate, frutto di un confronto e di un impegno di molti di noi, possano trovare un maggiore ascolto e risposte più precise di quanto sia avvenuto fino ad oggi? Se non troviamo il modo per riuscire a superare questa situazione che dura ormai da troppi anni, forse dovremo istituire all'interno del nostro edificio l'aula delle raccomandazioni, o il deposito degli ordini del giorno, cioè una specie di albero di Natale dove alla fine di ogni anno della nostra legislatura vedremo appese le cose di cui tutti ci sentiamo orgogliosi, perchè riteniamo che siano fatte bene, che siano giuste ed importanti, mentre poi tutto continua come prima.

PRESIDENTE. Senatore Stefani, a suo conforto solo parziale, perchè ovviamente si parla per il futuro, le faccio presente che una delle materie che è all'esame della Giunta per il Regolamento è proprio il regime dei pareri obbligatori.

STEFANI. Signor Presidenté, credo che non ci sia niente di più umiliante per un'Assemblea legislativa sovrana come la nostra che l'avvertire questo senso di impotenza! Affermo con animo molto sereno che qui c'è qualche cosa che va ad intaccare i rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, con una preminenza sempre a vantaggio di quest'ultimo.

Mi auguro che questo discorso sia approfondito dalla Commissione che abbiamo messo in essere per il riordino istituzionale complessivo, che riguarda Camera e Senato, perchè si tratta di qualche cosa che veramente tocca il modo di essere di ognuno di noi.

Mi pare che dall'insieme di quanto è emerso unitariamente da tutte le associazioni e dalle loro componenti autonome, dai

pareri della 1^a Commissione e della Commissione finanze e tesoro del Senato, risulti che bisogna sgombrare il terreno anche da un altro equivoco che forse in qualche modo ha pesato negativamente su questa situazione di scarsa attenzione a tali problemi. Il fatto è che in questi ultimi anni era divenuta un po' una moda addebitare una serie di mali del nostro paese, dall'indebitamento pubblico all'alto tasso dell'inflazione, ai comuni, alle province e alle regioni. Anche oggi si tende ad addebitare alle regioni ed ai comuni responsabilità che non sono loro. Avendo anche io l'onore di dirigere una di queste associazioni nazionali, posso dare atto che ogni qualvolta si tiene una manifestazione di un qualche rilievo come per esempio l'ultima di Viareggio o l'assemblea dell'ANCI di Rimini o il congresso nazionale della Lega delle autonomie, da parte dei rappresentanti del Governo e delle massime autorità dello Stato non sentiamo altro che riecheggiare espressioni di apprezzamento per il ruolo dei comuni e delle province, non sentiamo che esaltare la funzione delle autonomie locali. Non vi è un avvenimento in cui non venga riconosciuto il ruolo accresciuto, le maggiori funzioni e le nuove responsabilità delle autonomie locali. E ritengo che questo atteggiamento positivo vada nella direzione che insieme avevamo auspicato al momento dell'attuazione dell'ordinamento regionale, quando con l'istituzione delle 15 regioni a statuto ordinario si iniziò un processo di decentramento complessivo dello Stato che doveva investire il modo di essere del Governo, del Parlamento e dei comuni, nonchè rinnovare il ruolo dello Stato repubblicano attraverso l'esaltazione delle funzioni programmatiche e legislative delle regioni.

Oggi però molte di queste cose rimangono mere attestazioni di volontà, perchè in troppi atti vi è una mancanza di coerenza. Per questo motivo sentiamo di nuovo riecheggiare la terminologia di un centralismo di ritorno.

La regione Lombardia ha inviato a tutti noi un *pro memoria* che ha per oggetto la valutazione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, nono e decimo comma, del disegno di legge finanziaria per il 1985. Sono

profondamente convinto — e mi rivolgo a lei, ministro Romita, che è stato anche ministro per le regioni — che se la regione Lombardia e le altre regioni andranno al giudizio della Corte costituzionale, impugnando queste disposizioni, non potranno non avere ragione, dato che con questo dispositivo si modifica una delle funzioni fondamentali riconosciute dalla Costituzione alle regioni. Nell'articolo impugnato dalla regione Lombardia si stabilisce infatti che il fondo è finalizzato al finanziamento di accordi, stipulati tra l'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato e gli enti locali, aventi ad oggetto i progetti di trasporto integrato nelle aree metropolitane e che la convenzione tra l'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato e l'ente locale, approvata dal Ministro dei trasporti, equivale all'intesa dell'articolo 81, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e ha diretta efficacia di variazione degli strumenti urbanistici. A tal fine si adottano le misure di pubblicità nazionali o locali in relazione al suo contenuto.

Credo che non occorra una grande conoscenza della materia per comprendere che tutte le competenze in materia di urbanistica delle regioni, come la approvazione dei piani regolatori e loro varianti elaborati dai singoli comuni, vengono letteralmente sconvolte da queste disposizioni. Ho citato l'ultimo dei casi, il più eclatante, ma presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali stiamo preparando il convegno sullo stato di attuazione dell'ordinamento regionale alla fine della terza legislatura, che si terrà il 21 ed il 22 gennaio prossimi, dove si farà riferimento a tutta una serie di fatti che riguardano numerose leggi approvate anche in quest'Aula e che vanno nella direzione di una riduzione del ruolo delle regioni; da qui il termine di una certa riappropriazione centralistica delle funzioni.

Certo, aggiungo che, se dopo 15 anni, con la nascita delle regioni, il Ministero dell'agricoltura non solo rimane come prima, ma si rafforza (e allo stesso modo potrei fare l'elenco di tutti i vari Ministeri che conservano le funzioni trasferite alle regioni e che non hanno cambiato la loro natura, ma hanno

consolidato quella vecchia), allora il perdente non può essere altro che l'istituto regionale. Analogo discorso credo che lo potremmo fare per quel che riguarda i comuni e le province.

Credo che il Governo e tutti noi dovremmo fare una riflessione. A primavera si rinnova l'85 per cento dei comuni e delle province e la quasi totalità delle regioni a statuto ordinario. In quale stato di incertezza istituzionale e di incertezza relativa alla finanza locale andiamo a questo confronto? Credo che non sia interesse di nessuno mantenere questa situazione. Credo che sia impensabile un ritorno al passato. Ritengo che ci voglia un atto di grande coraggio e non invece quegli atteggiamenti che danno l'impressione di cambiare per non cambiare mai niente, rinviando di anno in anno ogni provvedimento.

Nel frattempo, in questo vuoto cosa avviene? Avviene proprio questo riappropriamento di funzioni. Del resto è inevitabile questo processo se non si va avanti.

Cosa avviene all'interno della legge finanziaria? Voglio entrare nel merito del mio intervento: mi scusi, Presidente, se ho fatto un preambolo un po' lungo, ma mi sembra che tale preambolo non sia slegato dai contenuti degli articoli della legge finanziaria. All'interno di questa avviene che noi, come associazione delle autonomie (vorrei parlare in questo momento in tale ottica), avevamo pensato da una parte all'esigenza di andare a una maggiore responsabilità di comuni e province per quanto riguarda la loro spesa, affinché non si sentissero degli istituti di autonomia che vivono soltanto di una finanza derivata, ma potessero realizzare una parte dei loro programmi e delle loro spese attraverso un concorso e quindi una verifica e una discussione con i loro amministratori; dall'altra parte all'esigenza di andare ad un riequilibrio rispetto alla spesa storica, perchè esiste un forte squilibrio non soltanto fra Nord e Sud ma anche all'interno dello stesso Nord e dello stesso Sud tra una serie di spese, per quanto riguarda la loro entità in rapporto agli abitanti e per quanto riguarda i servizi sociali.

Dopo una serie di provvedimenti si è avviato questo famoso processo triennale della legge finanziaria. L'idea centrale è quella che ho ricordato. Questo processo doveva avere una quadro di riferimento che è venuto a mancare per ciò che riguarda regioni, comuni e province relativamente al loro investimento. Non dobbiamo mai dimenticare questo fatto, perchè un processo di riequilibrio non può essere un semplice processo di distribuzione di risorse, ma deve essere un processo di distribuzione di risorse in modo programmatico, che vadano a costituire, nell'area dell'intero paese, quei centri e quegli elementi di sviluppo economico e sociale, là dove oggi questi sono più carenti, ai fini di garantire un'occupazione, uno sviluppo complessivo del paese.

Tutto ciò è venuto a mancare. Questo programma di finanza locale di carattere triennale conteneva però delle indicazioni ben precise che sono state tutte salvaguardate. Si stabiliva cioè che l'entità dei trasferimenti non doveva superare nel primo anno il 14 per cento, nel secondo anno il 10 per cento e nel terzo anno — cioè questo — il 7 per cento. Da parte del Governo si è riconosciuto che in questo comparto della spesa pubblica sono stati salvaguardati questi tetti e che dal punto di vista degli investimenti si è trattato di uno dei comparti più attivi.

Insieme a questo meccanismo è stato posto in essere, in modo abbastanza complesso e macchinoso, questo fondo di riequilibrio, dove il 14, il 10 e il 7 per cento — come ricordava ieri il collega Triglia — non venivano assicurati ad ogni singolo comune e ad ogni singola provincia, per cui, sulla base dei parametri previsti da questo fondo, assistiamo, nel corso di questo triennio, a comuni che al fine del recupero della spesa storica si trovano al di sopra di quella soglia e a una serie di comuni che si trovano giustamente al di sotto della stessa. Per questi ultimi, il meccanismo della legge triennale prevedeva un supporto fondamentale: il ricostituirsi dell'area di autonomia impositiva propria, che doveva consentire in modo autonomo, sulla base di loro decisioni, di imporre ai propri abitanti un prelievo che consentisse, sulla base di programmi e di obiettivi da

realizzare, il raggiungimento di quella soglia per tutti.

Si trattava, quindi, di un meccanismo congegnato abbastanza bene, però la sua parte fondamentale non è stata realizzata in questi tre anni, in quanto siamo partiti subito male. Voglio ricordare che abbiamo assistito in quest'Aula ad una lunga polemica sulla questione della SOCOF tra chi sosteneva che essa rappresentava l'avvio dell'autonomia impositiva (*commenti del senatore Lotti*) e chi, come noi, sosteneva che essa non aveva niente a che vedere con quest'ultima; che ci mettevamo su una strada profondamente sbagliata; che il comune non aveva alcuna autonomia, ma diventava il semplice esattore di una nuova imposizione. Giustamente l'anno successivo il nuovo Ministro delle finanze disse che di SOCOF non si sarebbe più dovuto parlare, trattandosi di un errore da non ripetere e aggiungeva che bisognava preparare la legge che avrebbe presentato sulla autonomia impositiva, garantendo nel frattempo a tutti la continuità dei trasferimenti.

Già lo scorso anno — il senatore Carollo lo ricorderà — questi elementi di squilibrio cominciavano a manifestarsi, in quanto non esisteva per i comuni la possibilità di rifarsi. I colleghi ricorderanno come si cercò lo scorso anno di attenuare questo nuovo squilibrio e quale fu la modifica del Senato dopo il dibattito alla Camera dei deputati: quella, ministro Romita, sui mutui. Cioè il meccanismo previsto all'interno della triennale, secondo il quale ogni anno la quota dei carichi dei mutui aumentava per i comuni, venne fatto slittare al 1985, non essendosi create le condizioni per l'autonomia impositiva.

Mi domando quali ragioni ci siano per mantenere quello slittamento, non essendosi venuto a creare nessun fatto nuovo rispetto allo scorso anno. Quindi un minimo di ragionevolezza ed una vera assunzione di responsabilità da parte del Governo proprio alla vigilia della scadenza della triennale, alla vigilia della consultazione elettorale, in previsione di un nuovo meccanismo triennale, consigliano di andare a questo appuntamento non avendo creato situazioni di disa-

gio e di squilibrio per nessuno. Non a caso nel parere della 1^a Commissione viene sollevato un certo dubbio di legittimità su questo meccanismo, perchè non trattiamo tutti i comuni allo stesso modo e non viene offerta ai comuni trattati in modo diverso la possibilità di adeguarsi agli altri, per cui creiamo di fatto una seria situazione di ingiustizia. Qual'è il pericolo che si prospetta? Che andrà a crearsi di nuovo una situazione di bilanci che non sono in pareggio (e questa è una cosa molto seria); che andrà a crearsi di nuovo una situazione di debito sommerso. Ed è inutile far finta oggi che tutto questo non esista, perchè nei conti che saranno presentati da qui ad un anno bisognerà trovare un sistema per recuperare un indebitamento che i comuni hanno subito, non hanno voluto. Questa è la realtà.

Ecco allora che in questa sede c'è la possibilità di dar vita a questa speranza con delle proposte presentate unitariamente e che non sono certamente tali da sconvolgere tutto il meccanismo del disegno di legge finanziaria. Non vedo qui il ministro Gorla il quale avrebbe già detto che queste cose non si possono accogliere perchè vanno a sconvolgere tutto il meccanismo del disegno di legge finanziaria. Ma perchè le stesse cose che furono ripetute l'anno scorso qui al Senato, poi furono modificate alla Camera? Perchè non riconoscere che qui non si sconvolge un bel niente? Per quello che riguarda il 7 per cento, la proposta che tutte le associazioni, in modo unitario, in tutte le loro componenti politiche suggeriscono è di garantire a tutti gli enti locali che si trovano al di sotto di tale livello di poterlo raggiungere. L'anno prossimo, poi, quando andremo a fare il consuntivo, vedremo come far fronte alla situazione che si sarà creata e che non sarà certamente sconvolgente, come è quella attuale per ogni singolo comune.

E per quello che riguarda i mutui, una volta che noi abbiamo fissato un tetto (credo che la cosa importante all'interno dell'economia della legge finanziaria e del bilancio sia fissare un tetto complessivo oltre il quale non si deve andare), sotto quel tetto si dovrà stare, ma con tutti i meccanismi di garanzia che abbiamo avuto fino ad oggi, non essen-

dosi verificato alcun elemento che richieda una loro modificazione.

Mi sembra che queste siano delle proposte ragionevoli che possono comportare per comuni e province la possibilità di fare i loro bilanci di fine legislatura in una situazione di certezza. Infatti, se tale principio, con la modifica che è stata apportata alla Camera, è stato riconosciuto per i comuni più piccoli, quelli fino ai 5.000 abitanti, perchè non trovare un meccanismo adeguato anche per i comuni con un numero superiore di abitanti?

Se c'è la volontà politica, altre soluzioni ancora, oltre a queste, si possono trovare. Non voglio essere io ad indicarle in questa sede, però si potrebbe pensare anche ad un atteggiamento di particolare attenzione verso tutti quei comuni in cui questa situazione di squilibrio non si è manifestata quest'anno per la prima volta, ma si è manifestata già l'anno scorso.

Quindi è una questione non di tempo, ma fondamentale di volontà politica. Se si potesse porre veramente mano a un impegno del genere, credo che i tempi che lo scorso anno, nel rapporto tra Camera e Senato, hanno consentito la terza approvazione di questi documenti, potrebbero essere tranquillamente utilizzati anche quest'anno permettendoci di rendere — come dice il senatore Lotti — un servizio non solo ai comuni ma al paese. Credo infatti che sia impensabile, signor Presidente, dar vita a un processo di sviluppo, di rinnovamento, di consolidamento della democrazia senza un ripristino pieno e completo del ruolo istituzionale che debbono avere i comuni e le province. Non sono loro in debito verso di noi, siamo noi in debito verso di loro e dobbiamo cancellare l'impressione che su questa materia ci sia un atteggiamento centralistico.

Per finire, voglio qui ricordare un episodio. Quando circa dieci mesi fa abbiamo approvato — il collega Bastianini lo ricorderà — la legge sulle indennità agli amministratori locali, era da quasi sette anni che le indennità per il sindaco, per l'assessore e per gli amministratori locali in genere erano ferme: credo che non esista alcuna indennità elettiva ferma da sei-sette anni, ma, guarda

caso, lo sono state quelle dei comuni e delle province. E credo che non abbiamo fatto cose strampalate, ma una cosa giusta.

Avevamo inoltre fatto un'altra cosa molto giusta: quella di garantire, anche attraverso una revisione del meccanismo dei permessi, che fosse evitata una situazione abbastanza preoccupante. Infatti oggi più della metà dei membri degli organi esecutivi di comuni e province dipende da altre amministrazioni pubbliche, il che non è giusto sul piano istituzionale. Si tratta, infatti, di una deformazione, dato che non tutti sono nelle condizioni di poter assolvere ad un mandato elettivo. Ma voi credete che con il permanere di questa situazione, perchè la situazione non è ancora sbloccata alla Camera, non si apriranno problemi per la formazione delle liste? A tale situazione di difficoltà ne va poi aggiunta un'altra che spetta a noi risolvere essendo divenuto assai labile il confine tra responsabilità amministrativa e responsabilità penale. Ho partecipato in Campidoglio sabato mattina ad una riunione di sindaci e di amministratori e ho sentito il sindaco di Perugia, che è anche magistrato di Cassazione, dire: ci sembra di essere tutti in libertà provvisoria e bisogna dormire ogni notte con tre codici sotto il cuscino, perchè ogni giorno ci troviamo di fronte a problemi conseguenti a una legislazione sorpassata, che non corrisponde più alle responsabilità e alle funzioni attuali.

Ecco perchè la questione della finanza locale si innesta in un malessere più generale, più complessivo, che abbiamo tutto l'interesse a superare, non solo per restituire certezza di funzioni, di compiti, di mezzi a queste istituzioni così importanti dello Stato, ma per dare a tutti noi il senso di un operare complessivo, che va nella direzione del rafforzamento delle istituzioni repubblicane e democratiche del nostro paese. Ecco perchè, senza usare parole molto grosse, la stessa questione della finanza locale è una parte di questo discorso complessivo e porvi mano in modo equo e giusto sarebbe da parte del Governo e di tutti noi un atto di grande responsabilità che mi auguro, signor Presidente, sia compiuto. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Il Senato tornerà a riunirsi oggi, mercoledì 19 dicembre, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 16 e la seconda alle ore 21, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 12,50).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA
Consigliere preposto alla direzione del
Servizio dei resoconti parlamentari